



JENIFER QUEILA DE SANTANA

**A ATUAÇÃO DOS DOADORES EMERGENTES NO ÂMBITO DA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO  
NO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS**

João Pessoa  
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JENIFER QUEILA DE SANTANA

**A ATUAÇÃO DOS DOADORES EMERGENTES NO ÂMBITO DA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO  
NO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para a  
conclusão do Curso de Graduação em  
Relações Internacionais da Universidade  
Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Lima da Silva

João Pessoa  
2015

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S231a      Santana, Jenifer Queila de.

A atuação dos doadores emergentes no âmbito da cooperação internacional: uma análise do caso brasileiro no Programa Mundial de Alimentos / Jenifer Queila de Santana. – João Pessoa: UFPB, 2015.  
114f. :il

Orientador (a): Prof. Dr. Thiago Lima da Silva.  
Monografia (Graduação em Relações Internacionais) –  
UFPB/CCSA.

1. Programa Mundial de Alimentos. 2. Doadores emergentes. 3.  
Ajuda alimentar - Brasil. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327(81)(043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,8, o Trabalho de  
Conclusão de Curso

***"A atuação dos doadores emergentes no âmbito da cooperação internacional: uma  
análise do caso brasileiro no programa mundial de alimentos"***

Elaborado por

***Jenifer Queila de Santana,***

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

**Bacharel em Relações Internacionais.**

COMISSÃO EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Thiago Lima da Silva – UFPB (Orientador)



---

Prof. Dr. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini – UFPB



---

Prof. Ms. Xaman Korai Pinheiro Minillo - UFPB

João Pessoa, 01 de dezembro de 2015.



## **DEDICATÓRIA**

Aos jovens do meu país que compreendem a Universidade pública antes como promotora de instrumentos de transformação social do que de títulos para autoafirmação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus meu maior mestre e meu melhor amigo, que arquitetou vários projetos para minha vida, inclusive esse que se encerra agora.

Agradeço ao meu pai Jessé e a minha mãe Albanice, pessoas extraordinárias que me apoiaram na decisão de sair de casa aos treze anos de idade para realizar o ensino médio e aos dezesseis anos para cursar o ensino superior. Obrigada por sempre investirem nos meus sonhos e nunca medirem esforços para que eu não fosse longe de menos. Guardarei seus ensinamentos e buscarei ser pelos menos metade do que vocês são. Agradeço às minhas irmãs Jéssica e Jéssia que sempre me apoiaram nessa jornada estudantil, sendo exemplo para que eu também concluísse esse ciclo, obrigada por tudo.

Agradeço a família que ganhei em João Pessoa, Cleuda, Déborah, Nathália, Letícia e Jorge, vocês foram essenciais nesses cinco anos longe de casa, obrigada por me incluírem em suas vidas de forma tão acolhedora e me ajudarem em todos os momentos, serei eternamente grata.

Agradeço aos meus amigos, os de perto e os de longe, que me deram forças nas adversas fases dessa caminhada, sempre acreditando que eu poderia avançar, obrigada pela amizade que ultrapassa o tempo e o espaço. Gratidão também aos colegas da turma 2011.1 que se tornaram amigos, compartilhando comigo sabedoria e sonhos e me incentivando a persistir nessa jornada.

Agradeço a todos os Professores e Professoras do Departamento de Relações Internacionais da UFPB que contribuíram significativamente para a minha formação acadêmica. Um agradecimento especial ao Professor Daniel Antiquera, pela grande bagagem que me passou nos três anos que me orientou. Minhas principais conquistas acadêmicas foram fruto das pesquisas realizadas sob sua orientação, obrigada. Um agradecimento especial também ao Professor Thiago Lima que teve um papel crucial para que eu me envolvesse com os estudos das questões relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, dentro do campo das Relações Internacionais. Agradeço ao seu incentivo, apoio e orientação dedicada e responsável que me concedeu durante todo o processo de realização desse trabalho. Aos meus colegas do FomeRI, muito obrigada pelo conhecimento compartilhado, vocês vão longe!

Gratidão também ao Ministro Milton Rondó da CGFome, à Oficial de Chancelaria Patrícia Canuto, à funcionária da REBRASFAO Candice Viana e ao Conselheiro Arnaldo Fernandes que foram crucias para o desenvolvimento dessa pesquisa, ao compartilharem seus conhecimentos e experiências no tema. Por fim, não poderia deixar de agradecer ao Setor de *Library Information* do PMA, que enviou para mim, sempre quando solicitado, os documentos que não estavam acessíveis nos sítios oficiais do órgão.

## RESUMO

As contribuições brasileiras ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU) alavancaram na última década. Além do aumento contributivo, verificou-se nesse período o aprofundamento das relações entre o Brasil e esse órgão do Sistema ONU, que resultou, entre outras coisas, na possibilidade de que programas brasileiros voltados para a promoção da segurança alimentar e nutricional fossem replicados internacionalmente. Toda essa mudança aconteceu após a aprovação em 2004 pela Junta Executiva do PMA do documento Novas Parcerias para Sanar Necessidades Crescentes - Expandindo a base doadora do PMA. Esse documento consolidou um debate evidente no PMA desde o fim da década de noventa sobre a necessidade de ampliação da base doadora do órgão a partir do engajamento dos doadores emergentes. Sendo o Brasil um dos doadores emergentes que passaram a ter uma participação mais ativa no PMA após o NPSNC, esse trabalho buscou investigar se e como a atuação brasileira no período de discussão sobre a ampliação da base doadora e engajamento dos doadores emergentes influenciou na consolidação das mudanças institucionais sucedidas no órgão.

**Palavras-chave:** Programa Mundial de Alimentos. Doadores Emergentes. Ajuda Alimentar - Brasil.

## **ABSTRACT**

Brazilian donations to the World Food Programme (WFP) of the United Nations (UN) leveraged the past decade. In addition to the contributive increase, it was verified during this period the deepening of relations between Brazil and that organ of the UN System, which resulted, among other things, in the possibility that Brazilian programmes aimed at promoting food security and nutrition were replicated internationally. All this shift happened after approval by the WFP Executive Board in 2004 of the document New Partnerships to Meet Rising Needs: Expanding the WFP donor base (NPMRN). This document consolidated a manifest debate in the WFP since the late nineties, on the need to expand the organ donor base from the engagement of emerging donors. Since Brazil is one of the emerging donors that reached a more active participation in the WFP after NPMRN, this study aimed to investigate whether and how the Brazilian performance in the discussion period on the expansion of the donor base and involvement of emerging donors influenced on consolidation of the institutional changes occurred in the WFP.

**Keywords:** World Food Programme. Emerging Donors. Food Aid - Brazil.

## **LISTAS DE ILUSTRAÇÕES**

Gráfico 1. Contribuições brasileiras ao PMA 1966-1995.....	70
Quadro 1- Políticas e Programas voltados ao combate da fome e da pobreza (1940 – 2010).....	71
Gráfico 2. Estrutura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	73
Quadro 2. Organograma do PMA.....	110

## **LISTAS DE TABELAS**

Tabela 1 - Estimativas de Assistência Externa como doador e como beneficiário (ano de 2009 ou o mais recente).....	26
Tabela 2. Quantidade de ajuda alimentar fornecida pelo PMA por categoria entre 1990-1998.....	53
Tabela 3- Doações de Alimentos do Brasil por meio do PMA 2008 - 2015 (dados em toneladas).....	80
Tabela 4 - Valor do transporte doado por outros países e fundos multilaterais para viabilizar as doações em espécie do Brasil (valor em dólares).....	80
Tabela 5- Valor do transporte doado pelo Brasil para viabilizar as suas doações em espécie (valor em dólares).....	81
Tabela 6 - Valor estimado em dólares da quantidade de alimentos doada pelo Brasil entre 2008-2015.....	81
Tabela 7 - Colaborações Financeiras do Brasil ao PMA 2008 – 2015 (dados em dólares).....	81

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABC - Agência Brasileira de Cooperação  
AGONU - Assembleia Geral da ONU  
AHI - Ajuda Humanitária Internacional  
AOD - Ajuda Oficial para o Desenvolvimento  
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CCP - Committee on Commodity Problems  
CERF - Central Emergency Fund Response  
CFA - Committee on Food Aid Policies and Programmes  
CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
COBRADI - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CSF - Committee on World Food Security  
CSS – Cooperação Sul-Sul  
CSSD - Consultive Sub-Committee on Surplus Disposal  
DAC - Development Assistance Committee  
DCD - Development Co-operation Directorate  
ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas  
EDMF - Emerging Donors Matching Fund  
EUA - Estados Unidos  
FAC - Food Aid Convention  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  
FCR – Full-Cost Recovery  
FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
GATT - General Agreement on Tariffs and Trade  
IAC - Intergovernmental Advisory Committee  
IED – Investimento Estrangeiro Direto  
IEFR - International Emergency Food Reserve  
IGA - International Grains Agreement

IGC - Intergovernmental Committee

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRA – Immediate Response Account

NPSNC - Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PIB - Produto Interno Bruto

PL- 480 - Public Law 480

PMA - Programa Mundial de Alimentos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPAE - Países Pobres Altamente Endividados

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Proninc - Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas

REBRASFAO - Representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SICD - Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento

UA - União Africana

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNOCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees

WFP - World Food Programme

WTC - Wheat Trade Convention



## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 1. Aspectos principais da literatura sobre Doadores Emergentes.....</b>	<b>18</b>
1.2 Novos doadores?.....	20
1.3 Categorização dos Doadores Emergentes.....	22
1.4 Montante das doações.....	25
1.5 Os Doadores Emergentes apresentam riscos?.....	27
1.6 Definição brasileira de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	30
<b>Capítulo 2. O Histórico da Ajuda Alimentar e a Criação do Programa Mundial de Alimentos (1950 – 2000).....</b>	<b>35</b>
2.1 Anos Iniciais.....	35
2.2 Criação do Programa Mundial de Alimentos.....	39
<b>Capítulo 3. Processo de formulação e aprovação do NPSNC no PMA e atuação brasileira no período.....</b>	<b>56</b>
3.1 Discussão intra-PMA sobre a expansão da base doadora e engajamento dos Doadores Emergentes .....	57
3.2 Atuação brasileira no processo de mudanças institucionais do PMA.....	69
3.2.1 Relações Brasil – PMA.....	69
3.2.2 Atuação do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva.....	70
3.2.3 Atuação da REBRASFAO.....	76
3.3 Processo pós-NPSNC.....	78
3.3.1 Retomada das doações brasileiras ao PMA.....	78
3.3.2 Adoção pelo PMA do programa <i>Purchase for Progress</i> (P4P).....	83
3.3.3 Estabelecimento do Centro de Excelência contra Fome em Brasília.....	84
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>89</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>95</b>
<b>Apêndices.....</b>	<b>103</b>
Apêndice A – Roteiros das entrevistas realizadas no processo de pesquisa .....	103
<b>Anexos.....</b>	<b>109</b>

Anexo A – Estrutura interna do PMA .....	109
Anexo B – Brasil incluso entre os cinco maiores doadores governamentais do PMA em 2012.....	111
Anexo C – Atualização do Secretariado do PMA dos dados sobre a utilização do arranjo <i>twinning</i> (2004-2014).....	111

## INTRODUÇÃO

Atualmente, mais de 795 milhões de pessoas no planeta vivenciam uma grave situação de insegurança alimentar e nutricional. Em algumas regiões do mundo – principalmente nos países em desenvolvimento – a escassez de alimentos e/ou o desigual acesso aos mesmos, foi e é um dos principais desafios enfrentados pelos Estados e organismos internacionais que lidam com a temática. O estabelecimento, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da extinção da fome e da miséria como o 1º Objetivo do Milênio em 2000, e em 2015 como 1º e 2º Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, reafirma a primordialidade do tema e o desejo de uma ação internacional conjunta em prol de solucioná-lo. Diante desse desafio, a ajuda alimentar internacional, como uma vertente da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), vem sendo utilizada como um dos principais instrumentos de resposta.

Devido ao destaque atribuído ao Brasil às suas estratégias de combate à fome em sua prestação de CID, o país tem angariado destaque no âmbito da ajuda alimentar internacional. O Relatório conjunto da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) realizada no período de 2005 a 2009, expõe a preponderância das doações em espécie<sup>1</sup> dentro da cooperação humanitária prestada pelo país: tais doações corresponderam a 65,67% da cooperação humanitária brasileira nesse íterim (ABC; IPEA, 2010, p. 24). A ajuda alimentar prestada pelo Brasil à Cuba, Haiti e Honduras em 2009 – em resposta à destruição causada por furacões que assolaram esses países nesse ano –, por exemplo, configurou-se como a ação mais cara dentre as realizadas no intervalo de 2005 a 2009, contabilizando aproximadamente 66 milhões de reais (ABC; IPEA, 2010).

A análise do Brasil como fornecedor de ajuda alimentar se entrelaça em diversos aspectos à atuação do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU, a atual maior Agência humanitária do mundo. O Brasil tem parcerias com esse órgão que datam da década de sessenta, contudo, percebe-se claramente a ascensão e aprofundamento das relações do governo brasileiro com o Programa a partir dos anos 2000, período no qual o debate sobre a expansão da base doadora do PMA foi consolidado pelo documento ‘Novas Parcerias para Suprir Necessidades Crescentes: expandindo a base doadora do PMA’ (NPSNC) (WFP,

---

<sup>1</sup> A utilização do termo ‘doação em espécie’ é recorrentemente utilizado na literatura sobre Ajuda Alimentar para se referir a doação de grãos (produto físico).

2004b), aprovado pela Junta Executiva do PMA em 2004. O NPSNC, ao explicitar como um de seus principais objetivos o engajamento dos doadores emergentes e dos países em desenvolvimento às operações do PMA, promoveu mudanças institucionais no órgão criando novas formas de cooperação para os países membros (tais como a possibilidade de parceria com unidades do setor privado) e regulamentando operações já existentes (tais como a monetização e o twinning<sup>2</sup>).

Verificou-se que após essas mudanças, o Brasil retomou suas contribuições ao PMA e elevou gradativamente o volume de doações ao órgão. Em 2012, por exemplo, o Brasil esteve entre os cinco governos que mais contribuíram com o Programa, ao lado dos Estados Unidos, China, Japão e Canadá (WFP, 2012a, p. 7, 11). Além disso, assistiu-se, após esse processo de mudança, à adoção no PMA do *Purchase for Progress (P4P)* em 2008, bastante semelhante ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) criado no Brasil em 2003, e ao estabelecimento do Centro de Excelência Contra Fome em Brasília, órgão do PMA focado no fomento da Cooperação Sul-Sul (CSS) por meio da internacionalização de Políticas e Programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) exitosos.

Diante desses fatos, esse trabalho objetivou investigar se e como a atuação do governo brasileiro impactou na concretização das citadas mudanças institucionais no PMA.

O processo de pesquisa se deu baseado em três pilares: (i) revisão bibliográfica; (ii) análise documental: documentos disponibilizados pela Junta Executiva do PMA em seu sítio oficial e pelo Setor de *Library Information* do órgão; e (iii) entrevistas semiestruturadas: com a Oficial de Chancelaria Patrícia Canuto que trabalha na Embaixada de Roma e estagiou no PMA no período de elaboração da sua tese de doutorado – realizada na Sapienza Università di Roma - que analisou a atuação dos países emergentes no órgão. E com o Diplomata Arnaldo Fernandes, que trabalhou durante vários anos na REBRASFAO, representando o Brasil no PMA no período de discussão e elaboração do NPSNC e, posteriormente, realizou sua tese de doutorado - pelo Instituto Rio Branco - analisando a atuação diplomática do Brasil no órgão. As teses da Patrícia Canuto e do Arnaldo Fernandes, foram disponibilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e também serviram como fonte de dados para a realização da pesquisa.

Este trabalho não pretende se inserir no campo da Análise de Política Externa (APE) (HUDSON e VORE, 1995). Isto é, ele aponta, mas não se concentra em identificar os

---

<sup>2</sup>Serão detalhadas posteriormente no Capítulo 3.

diversos atores e as relações institucionais que conformaram a posição brasileira junto ao PMA no período em tela. Os processos de tomada de decisão, a distribuição de informação e a formação de ideias não constituíram a preocupação deste trabalho. Por este motivo, não se encontra aqui revisão de literatura de APE.

O trabalho busca estudar as relações entre o Estado brasileiro e uma Organização Intergovernamental. Trata-se, de enfocar, principalmente a Política Externa já acabada e as suas relações com o Programa Mundial de Alimentos. A perspectiva adotada é a da Política Internacional, ou seja, a de examinar se as alterações nas relações internacionais de poder – que aqui se refletem na temática dos doadores emergentes – produzem efeitos nos arranjos da ordem internacional – cujo expoente, neste trabalho, seria uma importante instituição no campo da Cooperação Internacional. Ademais, embora o PMA seja objeto, a análise não se filiou ao aparato teórico sobre processos internos dos Regimes e Organizações Internacionais para analisar as mudanças institucionais sucedidas no PMA.

O trabalho se estrutura em três capítulos: o Capítulo 1 de cunho conceitual, o Capítulo 2 de cunho histórico e o Capítulo 3 de cunho analítico, fundamentalmente baseado em dados empíricos.

O Capítulo 1 traz uma revisão de literatura sobre os Doadores Emergentes apontando os principais aspectos do debate sobre esses atores. Esses principais aspectos abordados estão circunscritos a quatro temas principais: o debate em torno da ‘novidade’ das doações desses países, visto que, apesar de considerados emergentes no campo da CID, a maioria deles possuem práticas de doação que se igualam temporalmente à atuação dos considerados doadores tradicionais; a categorização dos doadores emergentes em diferentes grupos de acordo com as características de seus programas de cooperação e de suas posturas frente ao Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD); o volume das doações e meios utilizados para fazê-las e a discussão não consensual em torno das possíveis ameaças ou riscos que esses poderiam estar trazendo tanto para os países recipiendários ou parceiros de cooperação, quanto para o arcabouço consolidado pelos doadores tradicionais que visaria a efetividade da assistência. O Capítulo 1 ainda aborda a concepção brasileira de CID, e o vínculo entre essa concepção e a relação do Brasil com o PMA.

O capítulo 2 traz um histórico das práticas de ajuda alimentar internacional incluindo a criação e desenvolvimento do PMA. Ele se justifica por dois motivos. Primeiro, a pesquisa bibliográfica não identificou publicações em português, no âmbito das Relações Internacionais, que percorressem essa trajetória. Assim, esse capítulo tem a função de uma

síntese bibliográfica para futuros pesquisadores. Em segundo lugar, porque a narrativa detalhada sobre o órgão permite compreender a significância do processo iniciado no fim da década de noventa que introduziu a meta de engajamento de novos doadores no Programa. A origem do PMA esteve profundamente ligada aos interesses dos Estados Unidos que desejando compartilhar o ‘fardo’ da ajuda alimentar, propuseram a criação de um instrumento de fornecimento da mesma através do Sistema ONU. Entretanto, como devido a diversos fatores esse país e outros principais doadores diminuíram drasticamente o seu apoio contributivo ao PMA, aflorou-se a discussão no órgão sobre estratégia de engajamento de doadores emergentes e diversificação das fontes contributivas. O capítulo 2, portanto, se encerra com os fatos que levaram as questões que motivam esta pesquisa.

O capítulo 3 é o que busca lidar com os questionamentos da pesquisa: Como se deu o processo de discussão sobre a expansão da base doadora do órgão? Quais atores foram importantes nesse debate? Qual a participação do Brasil nesse processo? Quais os principais impactos das mudanças institucionais sobre as relações Brasil-PMA?

A hipótese adotada inicialmente apontava para uma atuação significativa do Brasil dentro do processo de elaboração e aprovação do NPSNC, que haveria incentivado a aprovação de instrumentos como o *twinning*, os quais favoreceram posteriormente a ascensão brasileira no órgão. Verificou-se ao final desta pesquisa, que o Brasil realmente teve atuação importante no período de discussão sobre a facilitação da inserção dos doadores emergentes no PMA, mas esta atuação não esteve circunscrita ao âmbito das discussões na Junta Executiva do Programa, e sim à atuação paralela do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva e da Representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA (REBRASFAO).

## 1. ASPECTOS PRINCIPAIS DA LITERATURA SOBRE DOADORES EMERGENTES

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pode ser concebida como uma importante dinâmica nas relações entre Estados durante a Guerra Fria (LOPES, 2008). O ambiente vigente na época, de grande competição ideológica entre as superpotências, proporcionou a programas como o Plano Marshall um relevante cunho estratégico. A partir dessas primeiras práticas de CID, foram criadas instituições internacionais para tratarem especificamente do tema. Tais instituições promulgaram conceitos, princípios e normas a respeito da CID, colaborando para a construção de um Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD). Com o passar dos anos, a descolonização afro-asiática, a publicitação das ideias cepalinas a respeito do subdesenvolvimento, a ascensão terceiro-mundista, assim como a emergência do debate Norte-Sul, levaram ao questionamento desse SICD e à proposição de novas formas de cooperação e de concepção do desenvolvimento.

O SICD, de acordo com Rodrigo Campos (2011), assim como um Regime Internacional, seria composto por leis, princípios, normas, regras, metas, procedimentos, mecanismos e métodos em torno dos quais grande parte das expectativas dos atores do Sistema convergiria<sup>3</sup>. Tais princípios, regras, métodos entre outros elementos supracitados seriam promovidos pelos organismos internacionais, governantes, instituições públicas e empresas dos países doadores tradicionais e, quando permitidos, pelos receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e entidades da sociedade civil integrados ao SICD (LOPES, 2008). Dessa forma, o SICD consistiria em um ambiente de construção contínua da governança global da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CAMPOS, 2011).

Boa parte da literatura que aborda o SICD compreende o papel significativo de órgãos oficiais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - e mais precisamente do Development Assistance Committee (DAC/OCDE)<sup>4</sup> -, o

---

<sup>3</sup>O conceito utilizado de Rodrigo Campos (2011) absorve parte da concepção de Regimes Internacionais de Stephen Krasner (2012, p. 93): “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”.

<sup>4</sup> Países membros do DAC/OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Eslovênia, Eslováquia, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Países Baixos, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido e União Europeia.

Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e bancos regionais de desenvolvimento – como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – para a consolidação dos conceitos e práticas em torno da CID.

Rowlands (2008) destaca que apesar destas instituições não controlarem integralmente as práticas cooperativas e não terem uma visão uníssona sobre desenvolvimento, são cruciais na definição dos termos e conceitos da assistência ao desenvolvimento. Campos (2011) afirma que o sistema de cooperação mais notável e difundido atualmente é o proveniente das atividades do DAC/OCDE o qual, desde a década de sessenta, procura manter-se como um *locus* legítimo de articulação política sobre a CID. Lopes (2008, p. 15), do mesmo modo, considera a OCDE um ator principal no SICD, por atuar como foro de conciliação entre os doadores do Norte econômico e ser “responsável pela construção e disseminação de conceitos, ideias e diretrizes que informam e influenciam, de forma preponderante, o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento”.

Dentre os principais elementos que constituem o SICD promulgado pelos órgãos oficiais citados, se encontram:

- a) O conceito de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), originalmente elaborado em 1969 pelo DAC/OCDE;
- a) a lista de beneficiários da AOD criada em 1969, revista em 1993 e 1999, e válida até hoje para determinar os países aptos a receber AOD dos países-membros do DAC/OCDE;
- b) a meta adotada no âmbito da ONU em 1969 – ainda que não atingida até os dias atuais – de destinar pelo menos 0,7% dos respectivos PIB dos países doadores para a AOD;
- c) os critérios para avaliação da CID, os critérios para acompanhamento das políticas de CID, e os princípios de eficácia da CID desenvolvidos no âmbito do DAC/OCDE.
- d) as ferramentas de planejamento de projetos e programas do Banco Mundial, tais como *Comprehensive Development Framework*, *Country Assistance Strategy*, *Poverty Reduction Strategies* e
- e) a função regulatória e de base de conhecimento assumida pelo FMI para auxiliar processos decisórios de alocação de fluxos de ajuda externa e coordenação de iniciativas de perdão de dívidas em todo o mundo [...] (CAMPOS, 2011. p. 5-6).

A Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), primeiro elemento apontado acima, de acordo com a OCDE, consiste nos:

fluxos de financiamentos oficiais administrados com o objetivo primordial de promover desenvolvimento econômico e bem-estar nos países em desenvolvimento e que possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais (OCDE, apud, ABC; IPEA, 2010, p. 17).



Alguns tipos de transferência financeira não são contabilizados como fluxos da AOD, entre esses estão recursos de origem privada e a ajuda militar ou para fins militares. Outro aspecto distintivo da AOD fornecida pelo DAC/OCDE é o emprego de condicionalidades ao país beneficiário. A ajuda financeira e monetária prestada pelo Banco Mundial e pelo FMI na década de 1980 eram carregadas de condicionalidades econômicas impostas aos países receptores. A partir da década de 1990, essa política condicionante passou a adentrar outros setores da CID. Segundo Ribeiro & Sousa (2012, p. 8) “o movimento começou a partir dos estados social-democratas do norte europeu e rapidamente espalhou-se pelos principais doadores da OCDE, tendo alcançado um largo consenso no regime de ajuda internacional”. Como abordam Dreher *et al* (2011, p. 1951):

Foreign aid from traditional DAC donors is often conditional. (...) Conditions attached to DAC aid, be it explicitly or implicitly, can take two forms: on the one hand, donors demand from recipients to provide economic or political support as a quid pro quo, e.g., by spending aid on goods and services from the donor country or by voting in line with it in international for a such as the United Nations. On the other hand, recipient countries are requested to pursue economic policies and establish governance structures that DAC donors deem necessary for their aid to be effective in promoting growth and reducing poverty.

Todo esse arcabouço institucional e conceitual que constitui o SICD têm sido questionados e desafiados pela ascensão e consolidação dos chamados doadores emergentes: “*growing nations with strong economies that are increasing their international footprint through many channels, including foreign assistance*” (WALZ e RAMACHANDRAM, 2011, p. 1). Desse modo, a promoção de CID tem se tornado cada vez menos um privilégio dos doadores tradicionais inseridos no DAC/OCDE e submetidos às suas normas. Países que não integram esse comitê, vêm realizando CID a partir de suas próprias concepções e regras do que esta seja, impondo um desafio para o estabelecido SICD.

## 1.2 NOVOS DOADORES?

Dentre as áreas de crescente interesse nos estudos que vêm avaliando o papel das potências emergentes está a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), na qual se inclui a ajuda ou cooperação humanitária. Nessas vertentes de investigação, as potências emergentes têm sido identificadas como doadores emergentes (*emerging donors*) (MANNING, 2006; VAZ; INOUE, 2007; WOODS, 2008), doadores não-tracionais (*non-traditional donors*) (KRAGELUND, 2011) ou doadores não-DAC (*non-DAC donors*)

(KRAGELUND, 2008; SMITH, 2011). Esse último título constitui uma referência a não inserção desses países no DAC/OCDE.

Apesar de serem conhecidos como doadores emergentes, a literatura mostra que esses países não são estreantes no ramo da assistência ao desenvolvimento, executando essas práticas desde a década de 1950. Como narram Walz e Ramachandram (2011), o documento final e os acordos firmados na Conferência de Bandung realizada em 1955 - importante pela construção do movimento dos Não-alinhados e pela promoção oficial da ‘voz do Sul’ - já demonstravam o interesse dos hoje rotulados novos doadores de promover cooperação para o desenvolvimento:

The Final Communiqué from Bandung specifically laid out the desire for economic cooperation and growth, along with an agreement to provide technical assistance to one another, thus facilitating the exchange of ideas, experts, and specific training. It suggested that educational, scientific and technical institutions should admit and train students and experts from other countries. It also noted the importance of trans-national infrastructure, proposing that studies and collective action should be focused on improving shipping lines, and it recommended the creation of national and regional banks and insurance companies. The 29 participants in this conference laid the foundation for the approaches to South-South development cooperation that we see today (WALZ e RAMACHANDRAM 2010:3).

Richard Manning (2006) – ex-diretor do DAC/OCDE – também fundamenta seu questionamento quanto ao termo ‘emergente’ na temporalidade das práticas de doação dos países em questão. O autor expõe que a Índia, desde 1950, países da União Soviética, na década de 1960, a China, durante a Guerra Fria, e o Kuwait, desde 1961 – mesmo ano da criação do DAC/OCDE –, promoveram e promovem assistência internacional em diferentes áreas:

[...] durante os anos 1960, a União Soviética ultrapassou os Estados Unidos e o Banco Mundial como doadora de ajuda, em parte por causa do financiamento da represa de Assuã, no Egito. A China também investiu somas significativas em ajuda internacional para a África durante a Guerra Fria, especialmente na construção da ferrovia Tan-Zam (que liga a Tanzânia a Zâmbia). Além disso, “a Índia e outros países asiáticos têm sido provedores de assistência técnica sob o Plano Colombo desde 1950”. [...] Em 1961, o Kuwait estabeleceu o primeiro dos fundos de desenvolvimento do Oriente Médio, que foi responsável por boa parte da ajuda internacional da década de 1970 [...] (MANNING, apud, LOPES, 2008, p. 79-80).

Ngaire Woods (2008) aduz que o uso do termo ‘doadores emergentes’ se dá como instrumento de comparação destes Estados com os membros do DAC/OCDE, denominados doadores estabelecidos. No entanto, também questiona a novidade das doações dos emergentes ao apresentar o exemplo da China, que teria iniciado em 1950 um programa de

assistência ao continente Africano, e dos países árabes, que durante o período entre 1964-1974 obtiveram significativa participação na assistência externa global.

De acordo com Woods (2008), o que pode ser chamada de nova e emergente é a atenção proporcionada pelos autores ocidentais para os doadores emergentes e seus impactos sobre o padrão de fornecimento de ajuda. Para a autora, o novo olhar dos autores ocidentais foi condicionado pelo aumento da ajuda proporcionada por estes países e não pelo início da mesma. Walz e Ramachandram (2011), coadunam com a visão de Woods (2008) de que os doadores emergentes têm angariado relevante atenção pelo crescente papel que vêm desempenhando na economia global, mas complementam que o destaque adquirido também se dá pelo desafio que seus programas de assistência apresentam ao *status quo* de um universo gerido pela OCDE.

Como se observa não há um consenso sobre a nomenclatura que se deve delegar aos doadores considerados não tradicionais. Se levarmos em conta que o termo ‘emergente’ pode atribuir um caráter de limitação temporal às atividades dos países em questão, ele não correspondente à realidade. No entanto, este trabalho utilizará o termo ‘doador emergente’ por ser a nomenclatura adotada pelo PMA, objeto de estudo dessa análise, e por considerá-lo uma derivação da nomenclatura ‘potências emergentes’ recorrente na literatura sobre o reordenamento do sistema internacional (FLEMES, 2010). Em outras palavras, reconhece-se a dificuldade de precisar conceitualmente o termo, mas admite-se que ele é suficiente para avançar na análise com a devida cautela.

### 1.3 CATEGORIZAÇÃO DOS DOADORES EMERGENTES

Ao se falar dos doadores emergentes não se pode presumir um bloco rígido e homogêneo de doadores considerados não tradicionais. A literatura tem classificado estes Estados em diferentes grupos e categorias, considerando como critérios de divisão tanto as modalidades e características de seus programas de assistência, quanto a posição que assumem no contexto econômico global.

Richard Manning (2006) divide os doadores emergentes em quatro principais grupos:

- 1) Membros da OCDE que não integram o DAC/OCDE, tais como Turquia, Coreia do Sul, México e alguns países da Europa, como a República Checa, Hungria e Polônia. Quase todos os países desse grupo teriam objetivos audaciosos de expandir seus programas de assistência, e alguns já seriam importantes atores no ramo.

- 2) Novos membros da União Europeia que não pertencem à OCDE.
- 3) Países e Fundos do Oriente Médio e integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Como característica deste grupo Manning (2006) aponta o fato de agirem de forma bastante coesa e prezarem pela assistência não-vinculada. Por outro lado, o autor considera conservadora a atitude de priorizarem a categoria de financiamento de projetos, respaldada pelos empréstimos dos bancos islâmicos. Assim como os dois primeiros grupos tendem a priorizar países ex-integrantes da União Soviética e a região dos Bálcãs em seus programas de CID, as contribuições providas dos Fundos do Oriente Médio costumam ser direcionadas a países muçulmanos e africanos.
- 4) Doadores não-membros do DAC/OCDE que não se enquadram nas categorias supracitadas. Alguns desses países classificariam seus programas de assistência de forma contrária às normas do DAC/OCDE. Esse grupo seria o assunto de maior interesse na atualidade. Entre os integrantes estariam o Brasil, China, Índia, África do Sul, Rússia, Malásia, Tailândia, Venezuela, Chile, entre outros.

Smith, Fordelone e Zimmerman (2010), funcionários do Development Co-operation Directorate (DCD) do DAC/OCDE, apresentam uma categorização diferente ao considerarem ‘doadores emergentes’ como uma das categorias dos doadores não-tradicionais. Os autores definem três categorias de divisão: 1- doadores emergentes, 2- fornecedores de Cooperação Sul-Sul e 3- doadores árabes.

Os doadores emergentes seriam os Estados que criaram ou reativaram seus programas de assistência externa recentemente. Os países incluídos nessa categoria por Smith et al (2010) são ou membros ativos do DAC/OCDE, ou interessados em compor o órgão ou países desejosos de manter no mínimo um relacionamento estreito com o DAC/OCDE. Entre esses estariam República Checa, Polônia, Eslováquia, Israel, Rússia, Turquia e Eslovênia. Grande parte consiste em membros recentes da União Europeia (SMITH et al, 2010).

Os fornecedores de Cooperação Sul-Sul, segundo Smith et al (2010), seriam países em desenvolvimento, economias emergentes ou países de renda média, engajados no compartilhamento de expertise e suporte financeiro aos seus correspondentes, de forma distanciada das normas do DAC/OCDE. Seriam, ao menos no plano retórico, defensores da lógica de parceria em detrimento de ajuda. Os principais Estados inclusos nessa categoria são o Brasil, China, Índia, África do Sul, Egito e Colômbia.

Por fim, os doadores árabes seriam países como Arábia Saudita e Kuwait, que detêm antigos programas de assistência e, assim como os fornecedores de Cooperação Sul-Sul, adotam postura distanciada das postuladas pelo DAC/OCDE (SMITH et al, 2010).

Walz e Ramachandram (2011), baseando-se no modelo formulado por Smith et al (2010), apresentam uma divisão dos doadores emergentes diferente da realizada por Manning (2006), inserindo-os em três modelos distintos: Modelo DAC, Modelo Árabe e Modelo do Sul.

Os países inseridos no Modelo DAC são aqueles que, segundo as autoras, seguem as regras do DAC/OCDE em seus programas de CID, assimilando, inclusive, a definição do Comitê sobre AOD. Alinhar-se aos doadores tradicionais ou estabelecidos para alguns deles seria um alvo. Esses países são majoritariamente membros da OCDE e da União Europeia que não integram o DAC/OCDE, tais como a Estônia, Polônia, República Tcheca, Turquia, Hungria, Israel, entre outros. Por abarcarem as concepções do DAC/OCDE, esses Estados seriam os mais propensos a se tornarem integrantes do Comitê.

Diferentemente da classificação de Manning (2006), na categorização de Walz e Ramachandram (2011) a Rússia não se posiciona ao lado dos outros componentes do BRICS. A Rússia é inserida no Modelo DAC pois, segundo os autores, diferentemente dos outros BRICS, fornece grande parte da sua assistência através de organismos multilaterais como o Banco Mundial e a *Eurasian Economic Community*.

Os doadores inseridos no Modelo Árabe têm, segundo Walz e Ramachandram (2011), alguns dos mais antigos, consolidados e generosos programas de assistência do mundo. Entre 1973 e 2008 eles contabilizaram quase 75% da AOD não-DAC. Nesse mesmo período, em países como Arábia Saudita, Kuwait e Emirados Árabes Unidos, a AOD alcançou 1,5% do PIB, isto é, mais de duas vezes a meta defendida pela ONU – 0,7% do PIB para AOD. Os níveis de CID promovidos pelos doadores árabes estão altamente correlacionados com o preço de petróleo e a taxa de exportação desse produto no período da assistência. A CID árabe é direcionada predominantemente para o Oriente Médio e o Norte da África, além de ser concentrada regionalmente, é influenciada por vínculos religiosos<sup>5</sup>. Por fim, vale destacar que os países desse Modelo possuem elevado grau de coesão e coordenação entre si, fatores

---

<sup>5</sup>Um estudo estatístico mostrado pelas autoras evidenciou que países que não mantêm laços diplomáticos com Israel e votam junto com a Arábia Saudita na Assembleia Geral da ONU, são mais propensos a receber a assistência árabe.

que podem ser explicados pelos laços culturais, religiosos e linguístico comuns (WALZ e RAMACHANDRAM, 2011).

O Modelo do Sul, por outro lado, abarca países como o Brasil, África do Sul, Índia, China e Venezuela, os quais buscariam cautelosamente diferenciar seus programas de assistência daqueles oferecidos pelos doadores-DAC e seus seguidores. O programa dos doadores do Modelo do Sul, segundo os próprios doadores, seria empregado na forma de um relacionamento mutuamente benéfico. A chamada Cooperação Sul-Sul teria uma dimensão horizontal na qual os atores estariam no mesmo nível promovendo assistência recíproca, desse modo, contrapor-se-ia à assistência vertical promovida pelos doadores tradicionais.

Os integrantes do Modelo do Sul insistem em se rotularem como parceiros de desenvolvimento e não como doadores. Os principais integrantes desse Modelo são potências regionais que têm sido vistas pela comunidade internacional como supostas representantes dos seus vizinhos na arena global. Duas das principais categorias da CID dos países do Modelo do Sul é a Cooperação Técnica e projetos de capacitação. Diferentemente dos doadores tradicionais que costumam priorizar setores sociais e de redução da pobreza, os doadores do Sul, no geral, priorizariam setores produtivos (WALZ e RAMACHANDRAM, 2011).

## 1.4 MONTANTE DAS DOAÇÕES

A literatura revisada é consensual no tocante a dificuldade de obtenção de dados precisos a respeito do volume de assistência externa fornecida pelos doadores emergentes. Alguns dos doadores emergentes, como os do Modelo Árabe, reportam ao DAC/OCDE o fluxo anual de suas doações, no entanto, o volume de doações desses países publicado pelo DAC é menor, por exemplo, que o montante que a *AIDData*<sup>6</sup> reporta dos mesmos (WALZ e RAMACHANDRAM, 2011).

Além de haver divergentes estimativas do volume de doações desses países, não há convergência a respeito do que é incluído ou não na assistência fornecida pelos mesmos. Elementos como ajuda militar, contribuições a missões de paz, perdão de dívidas e Investimento Externo Direto (IED) são inseridos por alguns doadores emergentes no montante da cooperação fornecida por eles e por outros não. A inexistência de um conceito

---

<sup>6</sup>Disponível em:<<http://aiddata.org/>>. Acesso em: janeiro 2015.

único entre os doadores emergentes sobre o que poderia ser ou não considerado cooperação/ajuda/assistência torna arriscado comparar o fluxo de cooperação realizado entre os doadores emergentes, e entre eles e os considerados tradicionais.

A fim de tentar apresentar uma amostra das estimativas do volume de assistência externa dos doadores emergentes, Walz e Ramachandram (2011) procuraram diversas fontes que haviam publicado o montante de assistência desses países referente ao ano de 2009 – ou o mais recente – e apresentaram a mais baixa e mais alta estimativa encontrada. Para fins de comparação, as autoras também apresentaram o nível de volume de ajuda recebido por estes países em 2009 (ver Tabela 1).

Como se pode perceber na Tabela 1, há um considerável grau de variação entre o total das estimativas mais baixas e o total das estimativas altas. Como destacam as autoras, a *“total estimates of aid from non-DAC donors in 2009 (or most recent year available) range from \$11 billion to \$41.7 billion. Put another way; non-DAC donors give somewhere between eight and thirty-one percent of the global gross ODA from DAC donors”* (WALZ e RAMANCHANDRAN, 2011, p. 6).

**Tabela 1 - Estimativas de Assistência Externa como doador e como beneficiário (ano de 2009 ou o mais recente)**

	Fluxos de Saída				Fluxos de Entrada	
	US\$ (Milhões)		% PIB		US\$ (Milhões)	% PIB
País	Estimativa mais baixa	Estimativa mais alta	Estimativa mais baixa	Estimativa mais alta		
<b>Brasil</b>	356	4000	0,03	0,30	338	0,03
<b>China</b>	1500	25098	0,04	0,71	1132	0,03
<b>Índia</b>	488	2171	0,04	0,16	2502	0,18
<b>África do Sul</b>	109	475	0,04	0,17	1075	0,39
<b>Venezuela</b>	1166	2500	0,51	1,09	67	0,03
<b>Turquia</b>	707		0,12		1362	0,22

<b>Rússia</b>	785	0,07
<b>Arábia Saudita</b>	3134	0,82
<b>Kuwait</b>	221	0,14
<b>Emirados Árabes Unidos</b>	834	0,8
<b>Membros da UE não-DAC</b>	1140	
<b>Outros</b>	636	
<b>Total</b>	11076	40994

Fonte: Walz e Ramachandram (2011, p. 8)

## 1.5 OS DOADORES EMERGENTES APRESENTAM RISCOS?

O debate em torno dos doadores emergentes tem como um dos tópicos de discussão os riscos que estes países poderiam estar trazendo para o SICD. Moisés Naím, num texto para a *Foreign Policy* on-line intitulado *Rogue Aid* classifica a assistência externa da China, Venezuela e Arábia Saudita como estratégias autocentradas que minam o desenvolvimento dos recipiendários. Para fundamentar seu argumento Naím (2007, p. 96) utiliza um fato relatado por seu amigo funcionário do Banco Mundial:

The Nigerian government operates three railways, which are notoriously corrupt and inefficient. They are also falling apart. The World Bank proposed a project based on the common-sense observation that there was no point in loaning the Nigerians money without also tackling the corruption that had crippled the railways. After months of negotiation, the bank and Nigeria's government agreed on a \$5 million project that would allow private companies to come in and help clean up the railways. But, just as the deal was about to be signed, the Chinese government offered Nigeria \$9 *billion* to rebuild the entire rail network— no bids, no conditions, and no need to reform.

Segundo Naím (2007), as atitudes da China no caso nigeriano, assim como da Arábia Saudita, Venezuela e Irã em outros casos, estariam minando os esforços de instituições como o Banco Mundial, que vêm criando mecanismos para impedir que a CID seja realizada de forma indiscriminada, isto é, sem levar em conta a ação de ditadores, elementos de corrupção



e fragilidade dos Estados párias. Na sua concepção, a assistência indiscriminada utilizada como estratégia política pelos EUA e União Soviética para atrair aliados durante a Guerra Fria, estaria sendo gradativamente sucumbida pelas normas de condicionalidades das instituições promotoras de CID, no entanto, a atuação dos emergentes poderia trazê-las de volta ao cenário de Cooperação Internacional (NAÍM, 2007).

O problema atrelado por Naím (2007) à atuação dos doadores emergentes é elencado por Richard Manning (2006) como um dos três riscos da atuação dos não-DAC no cenário de CID: 1º Risco: Os países em desenvolvimento recém cortados da lista de Países Pobres Altamente Endividados (PPAE) podem ser atraídos pelos fundos e empréstimos com baixa exigência concessional dos doadores emergentes, e retornarem ao endividamento; 2º risco: a concessão de assistência pelos doadores emergentes, sem a exigência de uma reforma política necessária e sem a demanda de prestações de contas por parte dos beneficiários (normas do DAC), podem levar ao adiamento dessa reforma necessária e ao uso dos recursos de forma indevida (com danos ao meio ambiente, povos indígenas entre outros); 3º risco: uma avaliação insuficiente pelos doadores emergentes dos investimentos propostos, podem levar à projetos improdutivos e insustentáveis (MANNING, 2006).

Assim como Manning (2006) e Naím (2007), outros autores demonstram-se receosos com relação a atuação dos doadores emergentes. Estes últimos elucidam que, apesar de os doadores emergentes através de seus programas de CID terem ampliado a oferta de assistência internacional, isso não tem implicado em maior efetividade dessa assistência. O baixo nível de publicidade das informações a respeito de seus programas e a falta de transparência na gestão e orçamento apresentam-se como impasses ainda presentes na atuação dos não-DAC (ANUNCIATO & MARX, 2011). Ademais, autores como Amanor (2013) e Loada (2012) postulam que o estabelecimento de condicionalidades pode ter efeitos benéficos na reforma econômica, política e estrutural dos países beneficiários. Esse teria sido o caso de Burkina Faso que, devido as mudanças feitas para atender condicionalidades, reformou gradualmente seu setor cotonicultor, tornando-se mais competitivo no ramo. Tal sucesso não ocorreu em Mali, onde não se demandaram reformas (AMANOR, 2013; LOADA, 2012, apud, ANUNCIATO & MARX, 2013).

Por um lado, autores elencam riscos da atuação dos doadores emergentes e críticas a conduta dos mesmos e, por outro, autores como Ngaire Woods (2008) e Walz e Ramachandram (2010) rebatem essas críticas. Woods (2008) que apresenta um estudo de caso da China, aduz que a crítica referente ao apoio interessado delegado por esse país a

Estados párias é excessiva. Segundo a autora, a China estaria sendo acusada de apoiar o Estado pária do Sudão, permitindo que o país obtivesse crescimento econômico robusto, sem pressionar o governo a finalizar a Crise em Darfur. De acordo com Woods, o que não é relatado é que o presidente chinês anunciou uma cúpula entre a China e a África para exigir do presidente do Sudão um esforço conjunto com a ONU e a União Africana (UA), a fim de acabar com a batalha na região. O trabalho da China para finalizar o conflito e fomentar a presença de uma ação ONU-UA no Sudão teria, inclusive, sido reconhecido positivamente pelos Estados Unidos (WOODS, 2008). Walz e Ramachandram (2011) destacam que os doadores emergentes, mais especificamente os do Modelo do Sul, não podem ser acusados de financiar Estados párias, pois os maiores beneficiários de seus programas de Cooperação - com exceção de Myanmar-, são os que também ocupam o topo da lista de recipiendários dos doadores do DAC/OCDE.

Com relação a não utilização de condicionalidades pelos doadores emergentes, Woods (2008) aborda que a acusação atribuída aos mesmos de estarem colocando em risco a luta árdua por ganhos na área de meio ambiente, combate à corrupção, entre outras reformas nos países recipiendários, superestima o nível de alcance desses objetivos através das condicionalidades impostas pelo DAC/OCDE. Para a autora, elevar o padrão da CID é um processo muito mais sutil e de longo prazo, que requer um engajamento do nível global ao local, com uma gama de partes interessadas, incluindo governos, empresas, meios de comunicação e sociedade civil (WOODS, 2008).

No tocante ao risco apontado por Manning (2006) sobre o retorno de países em desenvolvimento à lista de PPAE - devido a empréstimos e fundos facilitados pelos doadores emergentes -, Woods (2008) assume que tal preocupação não é ilegítima. Contudo, evidencia que no caso da China, por exemplo, não há dados que demonstrem claramente o reendividamento em massa dos países recipiendários:

A precise assessment of this risk would require more precise data about to whom China is extending which categories of aid, and with what likelihood of write-off. China does not publish this information and it is extremely difficult to assemble. What is clear is that the main multilateral discussions under way on highly indebted countries are being held in the G7 and in the OECD DAC, which do not include China, other Asian donors, the United Arab Emirates, Saudi Arabia or other OPEC donors among their members. This poses a serious challenge for any policy aimed at forging shared principles and/or a multilateral approach to debt relief (WOODS, 2008, p. 1210).

A autora no excerto acima destaca que vários doadores emergentes não estão inseridos nos foros multilaterais que debatem a temática dos PPAE. Isso deveria, por sua

vez, ganhar mais atenção do que a própria possibilidade do reendividamento. Conforme expõe Ngaire Woods (2008), os críticos não têm evidências de que um desastre econômico tem se instalado nos destinatários da assistência dos doadores emergentes, na verdade, existem algumas evidências contrárias. Países que recebem intensa ajuda da China e mantêm relações econômicas com esse país, por exemplo, têm desfrutado de altas taxas de crescimento, melhores termos de comércio, aumento nos volumes de exportação e receitas públicas mais elevadas (WOODS, 2008).

No geral, é possível depreender que a preocupação sobre os riscos da atuação dos emergentes é mais motivada pelas possíveis ameaças que esses apresentam ao SICD e aos doadores tradicionais, enquanto alternativas a um modelo supostamente ultrapassado de promoção de desenvolvimento, do que a uma evidência clara de prejuízo de suas práticas cooperativas aos recipiendários e parceiros da cooperação.

## 1.6 DEFINIÇÃO BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

O Brasil é comumente considerado como um dos protagonistas da Cooperação Sul-Sul (CSS) devido às características atribuídas às suas práticas cooperativas. A inserção por Walz e Ramachandram (2011) e Smith et al (2010) do Brasil no Modelo do Sul e na categoria fornecedores de Cooperação Sul-Sul, respectivamente, é uma expressão disso.

Como explana Bruno Ayllón (2014), a Cooperação Sul-Sul não é um fenômeno novo. Sua origem está relacionada ao movimento descolonizatório e às demandas dos países em desenvolvimento por formas alternativas e autônomas de fortalecimento de suas competências nacionais e endosso de uma condição mais autossuficiente. Apesar de não consistir em um elemento novo no cenário internacional, vários fatos atestam a hodierna intensificação dos processos de CSS, tais como: o aumento de debates no âmbito da OCDE e da ONU sobre este tipo de cooperação; o reconhecimento atribuído nos documentos finais de conferências internacionais à eficácia da CSS na promoção de desenvolvimento e a amplificação e acréscimo dos programas e projetos realizados entre países em desenvolvimento (AYLLÓN, 2014).

Na concepção de Ayllón (2014), quatro fatores seriam responsáveis pela efervescência da cooperação entre os países em desenvolvimento:

- 1- Em primeiro lugar estaria o notório crescimento econômico desses países, evidenciado por suas taxas de PIB nominal e as avaliações de cenários que indicam uma expansão do papel deles não só na criação, mas também na distribuição da riqueza mundial.
- 1- Em segundo lugar, estaria o êxito das políticas públicas de cunho social, econômico, tecnológico e científico, aplicadas por esses países no âmbito interno, as quais foram resultantes de experiências e aprendizados locais.
- 2- Em terceiro lugar, estaria a elaboração e execução de políticas externas mais assertivas, que por meio da estruturação de coalizões Sul-Sul, geraram diversificação nas formas de inserção internacional desses países.
- 3- Por fim, a conjunção de lideranças firmes, instituições consolidadas, vontade política de aproximação dos elos políticos e econômicos entre os países em desenvolvimento e recursos financeiros capazes de apoiar essa vontade.

Segundo Iara Leite (2010) o termo Cooperação Sul-Sul é utilizado como referência ao vasto grupo de eventos relacionados às interações entre países em desenvolvimento (também reputados como países do Sul ou Sul Global). Dentro desse grupo de eventos são incluídos, entre outros, os fluxos de investimentos privados entre países em desenvolvimento, a realização de projetos de desenvolvimento conjuntos entre tais e a formação de coalizações temporárias ou permanentes no âmbito de negociações e organizações multilaterais (LEITE, 2010)

Leite e Ayllón (2009) explanam que essa vertente de cooperação seria apontada como mais eficiente na promoção do desenvolvimento por se basear em soluções originadas em países do Sul. O compartilhamento de aprendizado, nesse caso, seria realizado entre países que ao longo da história passaram por semelhantes dilemas políticos, sociais e econômicos. Além disso, a CSS ganharia destaque na medida em que reduziria, e em alguns casos extinguiria, a imposição de condições para o recebimento ou compartilhamento de assistência (AYLLÓN, LEITE, 2009).

A cooperação empenhada pelo Brasil é oficialmente intitulada como Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Nesse caso, além de se opor a algumas características da AOD realizada pelo DAC/OCDE, o governo brasileiro procura apresentar as singularidades das práticas cooperativas do Brasil que o diferencia inclusive de outros países em desenvolvimento (ALBUQUERQUE, 2013). Essas singularidades estariam centradas, de acordo com o discurso diplomático, no fato da COBRADI ser

“especializada, participativa, horizontal, não indiferente e articuladora das políticas públicas domésticas com a política externa” (ALBUQUERQUE, 2013, p. 141).

A definição de COBRADI foi publicada pela primeira vez em 2010 no estudo desenvolvido pela ABC e pelo IPEA sobre a cooperação internacional realizada pelo Brasil no período de 2005 a 2009. No preâmbulo dessa publicação, o ex-Presidente Lula afirmou a importância das práticas cooperativas para a política externa brasileira, ao declarar que a cooperação para o desenvolvimento internacional seria uma ferramenta crucial para a instauração de uma ordem internacional mais pacífica e justa.

De acordo com o estudo, a COBRADI, em suma, consiste na:

[...] totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades das organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (ABC; IPEA, 2010, p. 17).

O relatório explica que a conceituação de COBRADI apresenta similaridades e disparidades do conceito de AOD do DAC/OCDE. A semelhança estaria centrada na alocação oficial de investimentos com o objetivo primordial de suscitar o desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento e no cunho concessional da cooperação. Por outro lado, a COBRADI distanciaria da AOD ao oferecer recursos completamente a fundo perdido, isto é, sem requerer posterior recebimento de benefícios financeiros, e ao incluir em sua contabilidade os recursos destinados a organismos internacionais próprios do Sul Global (ABC; IPEA, 2010).

No que toca ao destaque atribuído ao papel do governo federal na definição de COBRADI, é importante ressaltar que ao restringir os recursos da COBRADI somente àqueles originados do governo federal, o governo brasileiro não leva em conta quaisquer outras práticas cooperativas que sejam financiadas por recursos provenientes de empresas privadas e governos subnacionais, por exemplo. Além disso, ao delegar primordialidade aos recursos federais, a definição de COBRADI atesta o desígnio do governo brasileiro de manter a cooperação internacional brasileira sob os auspícios das suas instituições centrais (ALBUQUERQUE, 2013).

O relatório publicado pelo IPEA em conjunto com a ABC em 2013 sobre os dados da COBRADI de 2010, categoriza a cooperação internacional brasileira em seis modalidades: cooperação técnica, cooperação educacional, cooperação científica e

tecnológica, operações de manutenção da paz, cooperação humanitária e gastos com organismos internacionais (ABC; IPEA, 2013). A adoção pelo governo brasileiro de uma concepção mais ampla de CID teria como resultado o aumento do montante relacionado à soma total de recursos investidos em cooperação, o que asseguraria uma imagem benéfica ao país e demonstraria que sua perspectiva quanto à cooperação é menos limitada que a do DAC/OCDE (ALBUQUERQUE, 2013).

As modalidades de ‘contribuição com organismos internacionais’ e ‘cooperação humanitária’ estão entre as principais modalidades de cooperação do Brasil em se tratando do fornecimento de recursos. No período entre 2005-2009 a contribuição a organismos internacionais constituiu 76,13% da COBRADI, contabilizando mais de 2,2 bilhões de reais. A cooperação humanitária, por sua vez, obteve 17,5% dos recursos destinados à COBRADI em 2010, contabilizando aproximadamente 285 milhões de reais. Entre os órgãos listados como recipiendários das contribuições brasileiras está o Programa Mundial Alimentos, esse, aliás, instrumentaliza grande parte da assistência humanitária fornecida pelo Brasil (ABC; IPEA, 2013).

O governo brasileiro concebe a cooperação humanitária como o apoio destinado a países e indivíduos que se encontram em condição de crises e emergências. Nesse caso, o Brasil só passaria a fornecer a cooperação após o pedido explícito do próprio país afetado, de organizações internacionais ou da sociedade civil. Segundo o próprio governo, a cooperação humanitária do Brasil fundamenta-se nos princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência defendidos nas Resoluções 46/182 e 58/114 da AGONU. Além desses princípios, o Brasil basearia sua cooperação no princípio da não indiferença às situações globais de emergência e na defesa da não-intervenção em aspectos jurídicos domésticos do país afetado (ABC; IPEA, 2013).

Na realização da cooperação humanitária o governo brasileiro busca estabelecer duas linhas de ação: a emergencial e a estruturante. A ação emergencial é destinada a proporcionar o alívio instantâneo da situação crítica vivenciada pelo país afetado, nesse sentido são fornecidos pelo Brasil alimentos, medicamentos, água, abrigo e equipes de resgate. A ação estruturante, por outro lado, foca-se na construção de resultados de longo prazo que favoreçam o desenvolvimento socioeconômico sustentável do local. Um exemplo dessa ação é o apoio à compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar do país afetado, a fim de sanar as necessidades alimentares dos indivíduos da própria região e gerar renda para a população local (ABC; IPEA, 2013).

Como será abordado no Capítulo 3, a parceria do Brasil com o PMA reflete essa dupla visão da cooperação humanitária brasileira. Por um lado, a partir da aprovação do NPSNC o Brasil alavanca as suas doações em espécie ao órgão, as quais são destinadas em grande medida para o alívio imediato da condição dos indivíduos em situações de crise e emergência, por outro, o Brasil através do *Purchase for Progress (P4P)* e do Centro de Excelência contra a Fome, fomenta ações estruturantes nos países em desenvolvimento ao apoiar programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, programas de alimentação escolar e outros projetos de SAN similares aos desenvolvidos pelo governo brasileiros internamente.

Vale salientar que as relações entre o Brasil e o PMA nem sempre se deram de forma dinâmica como agora. Na década de noventa o país teve um certo distanciamento das atividades daquele órgão e a reaproximação se deu de forma simultânea ao processo de discussão na Junta Executiva do Programa sobre a necessidade de expansão da base doadora do órgão. Para entendimento da significância da inserção dessa discussão no PMA, é importante entender o contexto de criação e desenvolvimento do órgão. Sendo assim, o capítulo seguinte tratará de elucidar os diversos aspectos concernentes à adoção e desenvolvimento das práticas de ajuda alimentar e a institucionalização dessas por meio da criação da FAO em 1943 e do PMA em 1961.

## **2. O HISTÓRICO DA AJUDA ALIMENTAR E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (1950 – 2000)**

Este capítulo tem como objetivo trazer um panorama sobre a origem e o desenvolvimento das práticas de ajuda alimentar internacionais, com foco no período entre a década de cinquenta e o início dos anos 2000. O capítulo apresenta os fatores que motivaram os países a lançarem mão dessa prática e o processo que levou a institucionalização da mesma. No decorrer do processo de institucionalização destaque é atribuído a formação de duas importantes instituições: a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), objeto de estudo desse trabalho. A narrativa sobre o PMA traz aspectos das diferentes fases pelo qual o órgão passou, e culmina na apresentação do cenário do fim da década de noventa, no qual diante de uma ‘fatiga doadora’ o Programa que ao longo dos anos esteve sujeito as coordenadas de um seleto grupo de países, se viu desafiado a discutir estratégias de diversificação das suas fontes contributivas. No processo de discussão dessas estratégias de diversificação, que o debate sobre engajamento dos doadores emergentes no órgão se aquece. Esse debate será relatado do Capítulo 3.

### **2.1 ANOS INICIAIS**

A década de 1950 presenciou a consolidação da ajuda alimentar em programas governamentais sistematizados. Outrora, essa remessa de alimentos era realizada através de arranjos *ad hoc* para contornar eventualidades. Os Estados Unidos tiveram um papel relevante tanto no período anterior à regulamentação de programas específicos de ajuda alimentar, quanto no período de regulamentação dos mesmos. Como exemplos do primeiro caso pode-se citar a ajuda alimentar realizada pelos Estados Unidos à Irlanda em meados dos anos 1800; à Venezuela em 1812, como suporte aos indivíduos afetados por um terremoto ocorrido no país nesse ano e aos países do leste e oeste europeu na Primeira Guerra Mundial (CLAPP, 2012; STOKKE, 2009).

Na década de 1930, dentro do contexto de implantação de uma série de programas pelo Presidente Franklin Roosevelt (1933-1945), identificadas como o *New Deal*, o governo estadunidense direcionou subsídios ao setor agrícola que possibilitaram a exportação de



excedentes a preços abaixo do praticado internacionalmente, sendo assim, a ajuda alimentar tomou forma de venda subsidiada, proporcionando aos países compradores acesso a alimentos mais baratos (CLAPP, 2012; STOKKE, 2009).

Durante a Segunda Guerra Mundial, esforços em torno da ajuda alimentar foram mantidos. Nesse ínterim, como resposta ao convite do Presidente dos EUA Franklin Roosevelt, quarenta e três delegações de diversos países reuniram-se em Hot Spring nos Estados Unidos para discutir questões em torno das condições reais de nutrição da população dos seus respectivos países. No âmbito da Conferência de Hot Spring (1943) - como ficou conhecida posteriormente -, os países acordaram o estabelecimento de uma organização permanente que se ativesse ao tratamento das temáticas relacionadas à alimentação e à agricultura. Estabeleceu-se na Conferência uma Comissão Interina incumbida de prescrever os documentos necessários para a criação da organização, incluindo a minuta de fundação da mesma. Reunidos em Quebec no Canadá, em outubro de 1945, os países aprovaram a minuta elaborada pela Comissão Interina, inaugurando oficialmente a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). O Brasil foi um dos países signatários do acordo constitutivo da FAO, portando-se como membro fundador do órgão (STOKKE, 2009; FERNANDES, 2013; BRASIL, 2013).

No preâmbulo do documento de Constituição da FAO, assinada em 1945 e emendada em 1965, os países signatários pactuaram como propósitos da organização:

[...] raising the levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions; securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products; bettering the condition of rural populations; and thus contributing toward an expanding world economy and ensuring humanity's freedom from hunger[...] (PHILLIPS, 1981).

O estabelecimento na Constituição da FAO de objetivos como o de libertar os povos da fome e melhorar a eficiência da distribuição de alimentos e produtos agrícolas, aliado à consideração pelos países da “adoção de políticas internacionais relacionadas às commodities agrícolas e ao fornecimento de créditos agrícolas nacionais e internacionais” (PHILLIPS, 1981, p. 10) como uma das principais funções da FAO, prenunciavam a importância que o órgão viria a ter para a discussão e desenvolvimento das práticas de ajuda alimentar.

Nos anos pós Segunda Guerra Mundial, os EUA e outros países como Canadá e Austrália utilizaram a ajuda alimentar como uma das formas de suporte aos países afetados

pelo conflito. O Plano Marshall criado pelo governo estadunidense em 1947 com o objetivo de ajudar na recuperação dos países europeus devastados pela Guerra, direcionou durante os cinco anos de sua vigência um terço de toda ajuda em forma de alimentos, rações e fertilizantes (STOKKE, 2009; CLAPP, 2012; CANUTO, 2013). O Plano Marshall esteve inserido no rol de estratégias adotadas pelos EUA durante a Guerra Fria para assegurar a influência norte-americana na Europa. Para além dos benefícios econômicos e comerciais que a venda concessional e a doação de alimentos trouxeram para os EUA, esses instrumentos agregavam benefícios geopolíticos. Outro projeto de ajuda encabeçado na Guerra Fria foi o Plano Colombo, adotado pelos países do *Commonwealth* em 1951. Esse último voltou-se para o Sul e Sudeste da Ásia visando aprimorar o desenvolvimento dos países da região. Por meio dele Canadá e Austrália engataram nas práticas de ajuda alimentar (CLAPP, 2012).

O ano de 1954 foi um marco no histórico da ajuda alimentar, pois assistiu à aprovação pelo Congresso norte-americano do '*Agricultural Trade Development and Assistance Act*', também reputado como Public Law 480 ou PL-480. A PL-480 foi assinada pelo Presidente Eisenhower em 10 de julho de 1954, lançando base para a promoção das práticas de ajuda alimentar para programas e políticas de ajuda alimentar<sup>7</sup>.

As políticas de apoio ao setor agrícola nos EUA transformaram o governo em um comprador de último caso das commodities a um preço fixo. Essa medida propiciava aos agricultores a salvaguarda de que conseguiriam vender os produtos colhidos. Por outro lado, trazia ao governo norte-americano a responsabilidade de estocar e gerir os alimentos comprados a fim de prevenir que houvesse uma derrocada nos preços pela oferta abundante e demanda restrita. A medida trouxe duplo problema, pois além dos custos de estoque e gestão dos alimentos terem se tornado extremamente onerosos para governo norte-americano, esses não estavam mais atingindo o objetivo inicial, já que a própria existência dos estoques começou a pressionar a baixa nos preços dos grãos. Como o governo estadunidense não desejava bater de frente com o setor agrícola - que possuía grande influência política no Congresso - impondo restrições à produção, a alternativa de regulamentar o escoamento de excedentes na forma de ajuda alimentar tornara-se a mais profícua (STOKKE, 2009; CLAPP, 2012; CANUTO, 2013). A ajuda alimentar nesse

---

<sup>7</sup> Ver a esse respeito: NASCIMENTO, Atos. **Programa Mundial de Alimentos: Multilateralismo e a atuação dos EUA**. Relatório Final de Iniciação Científica. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para os Estudos sobre os Estados Unidos. 2014.

contexto não contribuiria somente para aliviar os custos de estoque e gestão dos grãos, serviria também como um instrumento de expansão dos parceiros comerciais dos EUA e no cenário da Guerra Fria “*could buy political goodwill and help contain the expansion of communism*” (STOKKE, 2009, p. 255).

Para Olavve Stokke a PL-480 em seus meandros agregava diversos propósitos, que apesar de contraditórios, no geral atendiam aos interesses dos EUA:

On the recipient side, this might bring relief in emergency situations and reduce the prices of food for urban consumers. However, the program's explicit purpose was to create new markets for U.S. agricultural exports. As a consequence, it might also outcompete local producers of food and create new dietary patterns in recipient countries, exchanging traditional diets based on local agricultural products for new ones based on imported wheat. It might also create a disincentive for local production and create dependency on food imports. From a development perspective, this would work contrary to the declared purpose of development assistance by reducing self-sufficiency and food security. However, in the United States, the program appealed to the public's idealism by emphasizing that surplus food was being used to alleviate hunger. Moreover, it provided Washington with an effective foreign policy instrument (STOKKE, 2009, p. 256)

Além da aprovação da PL-480, o ano 1954 assistiu à instituição no âmbito da FAO dos *Principles on Surplus Disposal* (Princípios sobre o Escoamento de Excedentes) e ao estabelecimento do *Consultive Sub-Committee on Surplus Disposal (CSSD)* como braço do *Committee on Commodity Problems (CCP)* já existente. O debate na FAO em torno da regulamentação de conselhos que pudessem atender às medidas em torno do comércio internacional agrícola e da ajuda alimentar datava da década de quarenta. Em setembro de 1946 na Conferência da FAO realizada em Copenhague, foi proposta a criação do Conselho Mundial de Alimentos (*World Food Board*). O órgão seria encarregado de, entre outras coisas, assegurar a estabilização dos preços das commodities através da formação de estoques, gerir uma reserva mundial de alimentos para atender a países com necessidade de alimentos e financiar programas de escoamento de excedentes. A proposta não foi aceita devido a resistências dos países desenvolvidos que não desejavam estabelecer, naquele momento, um arranjo multilateral que interferisse nas diretrizes do comércio internacional agrícola (SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

Na Conferência da FAO de 1949, outra proposta foi lançada. A ideia era criar uma Câmara Internacional de Commodities (*International Commodity Clearing House*) que teria praticamente as mesmas funções do Conselho Mundial de Alimentos previamente proposto. A proposta também não foi aceita, mas nesse ano estabeleceu-se no âmbito da FAO o

*Committee on Commodity Problems (CCP)* o qual, como citado anteriormente, deu suporte à criação do *Consultive Sub-Committee on Surplus Disposal (CSSD)* e à aprovação dos Princípios sobre o Escoamento de Excedentes (*Principles on Surplus Disposal*) nos anos cinquenta. A aprovação dos Princípios consistiu em um avanço no debate iniciado em 1946, representando um dos primeiros experimentos de regulamentação multilateral de diretrizes sobre ajuda alimentar (SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

Basicamente, os Princípios sobre o Escoamento de Excedentes consistiram em um código de conduta, sem cunho mandatório, que buscavam assegurar que as commodities agrícolas doadas ou vendidas de forma concessional, não afetariam o fluxo de importação comercial de alimentos dos países recipiendários, nem desencorajariam ou prejudicariam suas produções agrícolas domésticas (ZHANG, 2004; FERNANDES, 2013). O CSSD, dessa forma, estava encarregado de monitorar as transações de ajuda alimentar dos países, verificando o alinhamento aos Princípios firmados. Segundo Jennifer Clapp (2012, p. 18), os Princípios sobre o Escoamento de Excedentes foram uma “resposta às queixas dos países exportadores de grãos, de que os EUA estavam exclusivamente praticando ‘dumping’ sob a justificativa da assistência externa”.

Como se pode observar, as práticas de ajuda alimentar e as políticas e programas consolidados nos anos quarenta e cinquenta, estiveram mais estritamente vinculados aos desígnios dos EUA e dos outros grandes exportadores agrícolas do que às necessidades dos países recipiendários, caracterizando o que literatura intitula de *donor-driven aid*. Conforme explana Raymond Hopkins (1992), nos anos iniciais<sup>8</sup>, em suma, os princípios basilares do regime de ajuda alimentar instituía que a ajuda deveria provir dos estoques de alimentos dos doadores; complementar, e não substituir, o fluxo regular de importação de alimentos dos recipiendários; ser fornecida a base de arranjos temporários susceptíveis aos interesses políticos e econômicos dos doadores e, por fim, alimentar os famélicos.

## 2.2 CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

Nos anos sessenta, a política de Ajuda Alimentar começa a tomar novos rumos. Os principais doadores começaram a se interessar pela ideia da construção de um aparato multilateral para o fornecimento da ajuda alimentar (CLAPP, 2012). Aparato o qual havia

---

<sup>8</sup>Compreende-se como os anos iniciais o período entre a década de quarenta até a década de sessenta do século XX, já que a partir da década de setenta, os princípios do regime de ajuda alimentar passam a ser reformulados.

sido rejeitado pelos mesmos países em Conferências da FAO realizadas na década de quarenta e cinquenta.

No dia 22 de setembro de 1960, Dwight Eisenhower, então Presidente dos Estados Unidos (1953-1961), expôs na Assembleia Geral da ONU (AGONU) a propositura de estabelecimento de um plano para a providência de alimentos através do sistema multilateral das Nações Unidas. Eisenhower enfatizou o trabalho que os EUA já estavam realizando na oferta de alimentos para países em grande necessidade, e ressaltou que o governo norte-americano estava pronto para se aliar aos outros Estados membros da ONU para estabelecer, no âmbito dessa organização, um mecanismo de fornecimento tanto de ajuda alimentar quanto de assistência agrícola (SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

Os Estados presentes na Assembleia Geral, atraídos pela proposta estadunidense, adotaram no dia 27 de Outubro do mesmo ano a Resolução 1496 (XV)<sup>9</sup>, que convidava a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) - em parceria com o Secretário-Geral da ONU e agências especializadas – a coordenar uma análise sobre a mobilização de excedentes agrícolas e a distribuição dos mesmos em áreas de necessidade, como forma transitória de combate à fome e, consequente, contribuição para o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Segundo a Resolução adotada, a análise a ser elaborada deveria estar alinhada aos Princípios de Escoamento de Excedentes (*Principles of Surplus Disposal*)<sup>10</sup> da FAO e às diretrizes dessa organização concernentes à proteção do comércio internacional agrícola (STOKKE, 2009; CANUTO, 2013; FERNANDES, 2013).

O Diretor Geral da FAO montou uma equipe de alto nível com especialistas no tema de diversos setores – governamental, acadêmico, privado—para que estes apresentassem suas recomendações quanto à proposta da Resolução 1496 (XV). O trabalho conjunto da equipe resultou no relatório intitulado *Development Through Food – A Strategy for Surplus Utilization* que aglutinava o posicionamento de cada um sobre a moção originada no âmbito da AGONU. O documento, antes de ser submetido para aprovação na ONU, foi exposto pelo Diretor Geral da FAO ao *Intergovernmental Advisory Committee (IAC)* - Comitê Consultivo Intergovernamental - convocado exclusivamente para apoiar sua elaboração.

---

<sup>9</sup>ONU. Provision of Food Surpluses to Food-Deficit People through the United Nations System, Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 1496 (XV). Nova York, 1960.

<sup>10</sup>FAO. Disposal of Agricultural Surpluses. Principles Recommended by the FAO. FAO, Roma, 1954.

Nessa reunião realizada pelo IAC entre 5 e 12 de abril de 1961, George McGovern, diretor do Programa norte-americano Alimentos para a Paz, que representou os EUA na equipe de alto nível, apresentou uma proposta paralela, em nome do governo americano, que consistia na criação de um programa experimental de três anos para promoção de ajuda alimentar, com um fundo de 100 milhões de dólares, dos quais 40 milhões os Estados Unidos se comprometia a doar em alimentos. O programa deveria focar-se em atender necessidades emergenciais e poderia atuar em outros campos como o da alimentação escolar e projetos de trabalho intensivo (SHAW; 2001; STOKKE, 2009; CANUTO, 2013). A proposta foi aceita e teve grande impacto no processo de discussão sobre a criação de um aparato multilateral voltado à ajuda alimentar.

No mesmo ano, o Secretário-Geral da ONU apresentou um Relatório sobre o papel das Nações Unidas e de suas agências no processo de facilitação do uso de excedentes agrícolas para promoção do desenvolvimento em países menos desenvolvidos. A partir disso, engendrou-se uma proposta conjunta do Secretário-Geral da ONU e do Diretor Geral da FAO concernente à construção de um arranjo multilateral para gerência de excedentes agrícolas (STOKKE, 2009).

A proposta conjunta foi analisada na Conferência da FAO em 24 de novembro de 1961 e a análise resultou na Resolução 1/61<sup>11</sup>. Baseando-se nessa Resolução os Estados membros da ONU em Assembleia Geral aprovaram no dia 19 de dezembro de 1961 através da Resolução 1714 (XVI) o estabelecimento do Programa Mundial de Alimentos<sup>12</sup> como um órgão conjunto FAO-ONU, em uma base experimental de três anos (SHAW; 2001; STOKKE, 2009), cujas ações prioritárias seriam:

- a) Establishing adequate and orderly procedures for meeting emergency food needs and emergencies inherent in chronic malnutrition (this could include establishing food reserves);
- b) Aiding preschool feeding programs,
- c) Implementing pilot projects that used food as an aid to economic and social development, particularly when related to labor-intensive projects and rural welfare. (ONU, 1961, p. 25).

Além das atividades principais, a Resolução 1714 (XVI) da AGONU, exprimiu os princípios acordados pelos Estados que deveriam nortear essas atividades. Em primeiro lugar, ficou estabelecido que os projetos empenhados pelo PMA só poderiam ser iniciados

---

<sup>11</sup>FAO. Utilization of Food Surpluses. World Food Programme, FAO Conference Resolution 1/61. Roma, 24 de novembro 1961.

<sup>12</sup>ONU. World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 1714 (XVI). Nova York, 1961.

em resposta a uma requisição do país beneficiário ou dos países interessados na ação. Além disso, os países acordaram que a ajuda alimentar não poderia causar interferência negativa sobre o comércio local ou internacional de alimentos. Por fim, ficou acordado que os projetos implementados pelo PMA deveriam se coadunar com os planos governamentais de assistência social e econômica do país que estaria recebendo o projeto, culminando numa ação conjunta entre o setor administrativo do PMA e o governo anfitrião (STOKKE, 2009).

Para gerenciar as atividades do Programa foi criado o *Intergovernmental Committee (IGC)* - Comitê Intergovernamental-, composto inicialmente por dez Estados eleitos pela Assembleia Econômica e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e dez pela FAO. Em 1962 foi aprovado um aumento de dez para vinte e quatro membros no IGC. O órgão seria responsável pelas questões administrativas e operacionais do PMA, possuindo três divisões: divisão de desenvolvimento e avaliação, divisão de operações e divisão de relações internacionais e assuntos gerais (STOKKE, 2009).

As contribuições para o PMA começaram a ser realizadas em 1962. A meta fixada pela AGONU baseada na proposta de McGovern era de um fundo de 100 milhões de dólares para o Programa, contudo, quando ao fim de 1962 o órgão angariou 87,5 milhões de dólares - divididos entre alimentos, serviços e dinheiro-, A. H. Boerma, primeiro Diretor Executivo do órgão, decidiu que havia condições satisfatórias para dar início às operações do PMA em janeiro de 1963. Sendo assim, em 1962 iniciou-se o processo de preparação para o desenvolvimento das atividades em 1963. Entre as fases da preparação, foi incluído o envio de comissões técnicas para países que seriam os prováveis beneficiários dos projetos de desenvolvimento, o Brasil recebeu a terceira comissão (FERNANDES, 2013).

Apesar de ter sido criado sob um duplo mandato: projetos de desenvolvimento e operações de emergência, no período experimental (1963-1965) o PMA deu prioridade à operacionalização de projetos de desenvolvimento:

At the end of WFP's experimental period on 31 December 1965, 101 countries had participated in the experiment as donors or recipients, or both. Total resources contributed to WFP reached \$93.7 million, just short of the target of \$100 million, which was later reduced to \$84.5 million to take account of lapsing pledges and price changes. During the three years of the experimental period, 32 emergency operations were carried out in 25 countries and 116 development projects were supported in a wide variety of economic and social development sectors. It was estimated that up to 200,000 workers were employed in WFP-assisted development project in 1965 alone, the last year of the experimental period. As WFP provided rations to a worker and his family, about one million people benefited directly from the Programme's assistance, and more indirectly from the work programmes carried out, giving an indication of the potential scope of the future activities of the Programme (SHAW, 2001, p. 62).

Ao final da fase experimental, foi requisitado ao Diretor Executivo um Relatório de avaliação das atividades do Programa no triênio transcorrido e recomendações para os anos pósteros. O Diretor Geral da FAO e o Secretário Geral da ONU, também elaboraram um Relatório avaliativo conjunto sobre o PMA. Esses últimos consideraram que o Programa havia alcançado resultados assaz relevantes para assegurar a permanência e ampliação do órgão. Além disso, elogiaram o trabalho realizado pelo Diretor Executivo A. H. Boerma e outros funcionários na condução do Programa. Entre março e abril de 1965, realizou-se no IGC uma reunião para discutir diretrizes sobre o futuro do PMA. As discussões se fundamentaram no Relatório elaborado pelo Diretor Executivo A.H. Boerma, no Relatório conjunto FAO-ONU, nos estudos conduzidos pelo PMA sobre suas atividades e nos depoimentos de outras agências do Sistema ONU sobre o PMA. Essa gama de documentos e declarações culminaram no entendimento comum de que o PMA deveria ser mantido em uma base permanente, enquanto a ajuda alimentar se fizesse necessária. Outro consenso se deu sobre a permanência dos projetos de desenvolvimento como atividade principal do órgão (SHAW, 2001; STOKKE; 2009).

É importante salientar que além de elogios ao desempenho do Programa diante do cenário desafiador, os estudos sobre as atividades realizadas pelo PMA no período experimental destacaram questões críticas e empasses que deveriam ser corrigidos ao longo do tempo. Alguns dos problemas notados permanecem na corrente discussão sobre os resultados da ajuda alimentar. Verificou-se, entre outras coisas, que: (i) como previsto, os efeitos da ajuda alimentar poderiam ser danosos para a produção agrícola doméstica devido a possibilidade da alta oferta diminuir os preços dos produtos; (ii) a ajuda em dinheiro teria sido mais efetiva em termos de desenvolvimento do que a ajuda em espécie; (iii) havia a necessidade de articular a ajuda alimentar bilateral com a multilateral, pois apenas um programa multilateral poderia sanar as crescentes necessidades; (iv) depender apenas dos excedentes dos países seria um problema; (v) e que a amplitude do Programa havia sido reduzida em termos absolutos e relativos. No período experimental a maior parte da ajuda alimentar mundial foi providenciada bilateralmente pelos EUA (em 1963, 96% de toda a Ajuda Alimentar Internacional foi suprida por este país) e, quanto às doações ao PMA, os EUA exerceram controle direto em relação a como os recursos que eles forneciam seriam utilizados, reduzindo o caráter multilateral do Programa (STOKKE, 2009).



Fundamentados no entendimento consonante a respeito da perpetuação do PMA, apesar de cientes das necessidades de melhoria do arranjo, os países aprovaram o caráter permanente do Programa em 6 de dezembro de 1965 na Conferência da FAO (Resolução 4/65)<sup>13</sup> e no dia 20 do mesmo mês na Assembleia Geral da ONU (Resolução 2095 (XX))<sup>14</sup> (SHAW, 2001; STOKKE, 2009). Ficou estabelecida uma meta de 275 milhões de dólares de contribuições voluntárias para o triênio 1966-1968, dos quais 33% deveriam ser concedidos em dinheiro e serviços (ONU, 1965).

Na década de sessenta, o propósito de compartilhar o peso da ajuda alimentar mundial foi inserido também às discussões da Rodada Kennedy iniciada em 1963 no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. O foco principal das negociações era a redução de barreiras tarifárias relacionadas a produtos industrializados, contudo, Canadá e Estados Unidos instigaram a inclusão das commodities agrícolas no debate. As negociações que focariam no propósito de criação de um acordo sobre o comércio mundial de grãos, foi estendida mais uma vez, também por pressão dos EUA e Canadá, para abarcar a temática da ajuda alimentar. As transações e barganhas culminaram em 1967 na assinatura do *International Grains Agreement (IGA)* – Acordo Internacional de Grãos—composto pela *Wheat Trade Convention (WTC)* e pela *Food Aid Convention (FAC)* (SHAW, 2001).

O objetivo explícito da FAC foi consolidar um grau de previsibilidade para a ajuda alimentar mundial, de modo que tanto os doadores quanto os beneficiários se beneficiassem. O compromisso mínimo estabelecido entre os doze membros originais foi de 4,5 milhões de toneladas, do qual cada doador deveria se comprometer com uma quantidade mínima a ser doada em trigo ou seu equivalente, a despeito das variações na produção, estoque e preço dos grãos. As metas do acordo foram fundamentadas tanto no nível de produção agrícola, quanto no Produto Interno Bruto (PIB) dos doadores. À países importadores de grãos, tais como a Grã-Bretanha e o Japão, foi permitido o fornecimento do dinheiro equivalente ao alimento que doariam ou a compra desses alimentos em outros países membros do acordo, de preferência em desenvolvimento - a Argentina era o único país dessa categoria entre os membros originais. A FAC encorajou os doadores a canalizarem suas doações através do PMA, instância multilateral que coadunava aos propósitos da Convenção (CLAPP, 2012; CANUTO, 2013). Seguindo a recomendação, em 1968 vários Estados

---

<sup>13</sup>FAO. Continuation of the World Food Programme, FAO Conference resolution 4/65. Roma, 6 de dezembro 1965.

<sup>14</sup>ONU. Continuation of the World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 2095 (XX). Nova York, 1965.

declararam que direcionariam a quantidade de alimentos que se comprometeram a doar através da FAC totalmente ou parcialmente ao PMA. No contexto de assinatura da Convenção, os países membros estabeleceram o *Food Aid Committee* (Comitê de Ajuda Alimentar) para gerenciar a implementação das diretrizes convencionadas (SHAW, 2001).

A conjuntura sustentável das práticas de ajuda alimentar dos anos sessenta sofreu um abalo no decênio seguinte. Em meados da década de sessenta, quando o PMA foi estabelecido e posteriormente aprovado em caráter permanente, os países doadores estavam preocupados com uma possível restrição na demanda dos países em desenvolvimento por alimentos que impossibilitasse a absorção de todos os recursos disponíveis. Nos anos setenta, diversos fatores fizeram esse cenário se inverter (SHAW, 2001).

Circunstâncias meteorológicas desfavoráveis afetaram negativamente a produção agrícola em diversas regiões do mundo concomitantemente, fazendo com que a oferta de alimentos atingisse seu nível mais raso desde os anos da Segunda Guerra Mundial. Os países da União Soviética foram acometidos por uma seca severa e passaram a importar uma quantidade grande de alimentos para sanarem suas necessidades emergenciais.

Grande parte dos mais de 17 milhões de toneladas importados pela União Soviética veio dos estoques públicos dos exportadores, desse modo, a disponibilidade de alimentos afetada pela queda na produção proveniente das adversidades climáticas, foi agravada pela redução dos estoques públicos de grãos, comprometendo o montante destinado para o PMA. O aumento do preço do petróleo pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) também impactou a estabilidade das práticas de ajuda alimentar, pois além de tornar menos acessível a utilização de fertilizantes, causou acréscimo nos gastos com o transporte de alimentos (SHAW, 2001; CLAPP, 2012). “De um montante de 16,8 milhões de toneladas de alimentos entre 1964-1965, a ajuda alimentar despencou para menos de 7 milhões entre 1973-1974” (SHAW, 2001, p. 80).

Diante desse cenário, Henry Kissinger, secretário de Estado dos EUA, propôs a realização de uma Conferência global no âmbito da ONU para discutir os efeitos e possíveis soluções para a crise alimentar. A proposta foi aceita pela AGONU e entre os dias 5 e 16 de novembro de 1974 foi realizada em Roma a Conferência Mundial de Alimentos da ONU (*United Nations World Food Conference*). Foram adotadas vinte e três resoluções na Conferência a fim de atender às diversas particularidades do problema de insegurança alimentar mundial (SHAW, 2001; CLAPP, 2012).

A Resolução XVIII intitulada ‘*An improved policy for food aid*’ (Uma política de melhoria para ajuda alimentar) assegurou a importância da permanência das políticas de ajuda alimentar antes como instrumento para sanar as necessidades alimentares emergenciais e promover emprego para os residentes no meio rural por meio dos projetos de desenvolvimento, do que como ferramenta auxiliar no controle da disponibilidade de grãos dos países exportadores. O documento requisitou que as práticas de ajuda alimentar fossem feitas majoritariamente na base de doação plena (*grant aid*), em detrimento das vendas concessionais, e que se utilizassem mais os meios multilaterais do que os bilaterais para realizar a doação. Além disso, devido ao notável alto preço dos alimentos, a Resolução recomendou que os países signatários da FAC aumentassem o nível mínimo de toneladas de alimentos a serem doadas de 4,5 milhões de toneladas para 10 milhões (SHAW, 2001; CLAPP, 2012).

Os Estados ali representados também assumiram a importância de estabelecer um meio para a coordenação de todas as políticas e programas de ajuda alimentar que estavam sendo implementados, sendo assim, através da Resolução XXII recomendaram a substituição do IGC do PMA pelo *Committee on Food Aid Policies and Programmes (CFA)* – Comitê de Políticas e Programas de Ajuda Alimentar – (SHAW, 2001; CLAPP, 2012, ONU, 1975). O CFA, além de continuar realizando as atividades administrativas e inspetoras do IGC,

would undertake the wider functions of: providing a forum for intergovernmental consultations on national and international food aid policies and programmes, especially with a view to improving co-ordination between bilateral and multilateral food aid; reviewing trends in food aid requirements and availabilities; and recommending to governments improvements in food aid policies and programmes on such matters as programme priorities, the composition of food aid commodities and other related subjects (SHAW, 2001, p. 81).

A proposta de criação do CFA foi aprovada em 1975 pela FAO através da Resolução 22/75<sup>15</sup> e pela AGONU por meio da Resolução 3404 (XXX)<sup>16</sup>. O novo órgão governativo não teria apenas vinte e quatro membros, mas trinta, sendo 15 eleitos pela ECOSOC e 15 pela FAO, para cumprirem um mandato de três anos. No ano de 1976 o CFA realizou sua primeira Sessão com os Estados membros eleitos.

<sup>15</sup>FAO. Reconstitution of the United Nations/FAO Intergovernmental Committee of the World Food Programme as a Committee on Food Aid Policies and Programmes. FAO Conference Resolution 22/75. Roma, 26 de novembro de 1975.

<sup>16</sup>ONU. Reconstitution of the United Nations/FAO Intergovernmental Committee of the World Food Programme as a Committee on Food Aid Policies and Programmes. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 3404 (XXX), Nova York, 1975.

Além do CFA, como recomendação da Conferência foram criados o *Committee on World Food Security (CSF)* – Comitê Mundial de Segurança Alimentar—no âmbito da FAO, o *International Emergency Food Reserve (IEFR)* - Reserva Internacional de Alimentos para Emergências—no âmbito do PMA e o *International Fund for Agricultural Development* - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) —órgão independente com sede em Roma, destinado a encaminhar investimentos a agricultores inseridos em uma produção de pequena escala (HOPKINS, 1992; SHAW, 2001; FERNANDES, 2013).

Um dos quocientes imediatos da Conferência foi o considerável acréscimo na quantidade de contribuições dos doadores para o PMA. Enquanto no período entre 1973-1974 o alvo de contribuições foi superado em apenas 20 milhões de dólares, no período entre 1975-1976 o alvo estatuído foi superado em 216 milhões de dólares (PHILLIPS, 1981). O alavanco nas doações fez o órgão assumir naquele momento o status de maior originário de doações do Sistema ONU (SHAW, 2001).

As recomendações feitas na Conferência com relação à FAC não foram seguidas pelos países signatários dessa Convenção. O montante doado na década de setenta foi consideravelmente menor do que o canalizado nos anos anteriores. A renegociação da FAC no início da década de oitenta, convencionou que a ajuda realizada sob os auspícios da Convenção deveria alcançar no mínimo 7,6 milhões de toneladas de alimentos, número abaixo dos 10 milhões recomendados (CLAPP, 2012; CANUTO; 2013)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>Nas renegociações da FAC que aconteceram em 1980, 1986 e 1995, os objetivos estabelecidos em 1967 não sofreram modificações significativas. As mudanças centraram-se basicamente na inclusão de novos tipos de grãos na lista da Convenção, como o arroz. Em dezembro de 1997, seguindo as recomendações do documento *Least-Developed and Net Food-Importing Developing* adotado em 1996 na Conferência Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC) e a Declaração e Plano de Ação sobre Segurança Alimentar Mundial adotado também em 1996 na Cúpula Mundial de Alimentos (*World Food Summit*), o *Food Aid Committee* abriu uma nova fase de renegociação para a FAC. O processo de renegociação terminou em 1999 e trouxe alterações consideráveis para a Convenção previamente assinada. Os Estados enfatizaram a necessidade da ajuda alimentar fornecida ser realizada com o maior grau de eficiência possível, devendo ser monitorada e ter seu impacto avaliado frequentemente. A FAC 1999 também estabeleceu que os países menos desenvolvidos e os países de baixa renda (presentes na lista da OMC) deveriam ser priorizado no recebimento da ajuda. Sendo assim, os Estados doadores deveriam apoiar o desenvolvimento dos beneficiários e ajudá-los na implementação de suas estratégias próprias de promoção de segurança alimentar. Com relação ao conteúdo nutricional da ajuda alimentar, ficou acordado que os alimentos deveriam ser direcionados de acordo com a dieta tradicional dos recipiendários e não com a disponibilidade dos doadores. Outra inovação trazida pela FAC 1999 foi o incentivo às compras triangulares e compras locais. Os Estados foram incentivados a obter os alimentos em países em desenvolvimento ou a comparem eles no mercado local do país beneficiário. Essa alternativa ajudaria na promoção do desenvolvimento agrícola dos países menos favorecidos. Em 2004 os membros do *Food Aid Committee* decidiram realizar uma nova fase de renegociação para a FAC 1999, entretanto, perceberam que seria mais produtivo esperarem as normativas sobre as questões comerciais relacionadas a ajuda alimentar que estavam sendo discutidas na Rodada Doha da OMC. Em 2012, os membros do *Food Aid Committee* decidiram não dar prosseguimento à FAC 1999, desse modo a Convenção expirou em 30 de junho de 2012 (*Food Aid Convention*, 2010). No mesmo ano de extinção da *Food Aid Convention* foi assinada a *Food Assistance Convention* que entrou em vigor em janeiro de 2013. Os 14 países membros da

Um resultado da Conferência mais tardio foi a aprovação pelos Estados membros do CFA do documento ‘*The Guidelines and Criteria for Food Aid*’ que instituiu - como o próprio nome aduz - as orientações e critérios que deveriam nortear as políticas e programas de ajuda alimentar a partir daquele momento.

Na Conferência realizada em 1974 recomendou-se que os países elaborassem diretrizes sobre a implementação da supracitada Resolução XVIII que tratava da formulação de uma política de melhoria para a ajuda alimentar. Seguindo a recomendação da Conferência, na Sétima Sessão do CFA realizada em maio de 1979, após aquecido debate, os governos ali representados chegaram a um acordo sobre as prioridades a serem resguardadas. Decidiu-se em primeiro lugar que os países com baixa renda e escassez de alimentos deveriam ser priorizados na alocação dos programas e políticas de ajuda alimentar. Ademais, os países concordaram que esses programas e políticas deveriam ser direcionados para aliviar crises emergenciais e apoiar projetos de desenvolvimento voltados para promoção do aumento da produção agrícola, do emprego, da renda e condição nutricional dos beneficiários e países recipiendários. As diretrizes asseguraram um deslocamento inicial do foco nos interesses e desígnios dos países doadores, lançando luz sobre as necessidades reais dos recipiendários. No geral, as ‘orientações e critérios’ desse documento regulamentaram as atividades realizadas pelo PMA nos vinte anos seguintes (SHAW, 2001).

Entre o fim da década de setenta e início da década de oitenta, os principais doadores de alimentos, influenciados pelas mudanças recentes no arcabouço normativo das políticas e programas multilaterais de ajuda alimentar, passaram a reformular seus próprios programas voltados a este tipo de ajuda. O Parlamento europeu, por exemplo, aprovou a transformação de todos os programas de ajuda alimentar da União Europeia (UE) em doação plena (*grant aid*) e da substituição da doação em espécie pela doação em dinheiro com a finalidade de comprar, quando possível, o alimento no local necessitado ou em outro país que dispusesse dos produtos (CLAPP, 2012; HOPKINS, 1992). Os países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que costumavam comprar os alimentos

---

*Food Assistance Convention* são: Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, União Europeia, Finlândia, Japão, Luxemburgo, Rússia, Eslovênia, Espanha, Suécia Suíça e Estados Unidos. A nova Convenção refletiu o entendimento internacional de que o problema da fome não pode ser minado apenas com o arcabouço da tradicional ajuda alimentar. Por isso, inclui doações financeiras, uso de vouchers, entre outras alternativas que atendam diretamente as carências alimentares das populações beneficiárias (Food Assistance Convention, 2015).

para doação no mercado internacional agrícola, também passaram a optar pela compra desses alimentos no mercado local dos recipiendários (CLAPP, 2012; CANUTO, 2013).

A defesa das compras locais foi um dos destaques dos anos oitenta. A simultânea barrocada nos estoques de grãos, crescente necessidade por alimentos em diversas partes do mundo e evidentes dificuldades financeiras nos países de baixa renda, transformaram a compra no território do país beneficiário em uma ferramenta não só de atendimento das carências alimentares, mas de fortalecimento da economia local. Nesse período cerca de 10% de toda ajuda alimentar global foi obtida fora do território do país doador, e desse montante, metade foi adquirida em países em desenvolvimento (CLAPP, 2012; CANUTO, 2013).

Os EUA também redirecionaram seus programas e políticas de ajuda alimentar tornando-os mais orientados às necessidades dos beneficiários. Em 1979 o Congresso norte-americano aprovou a emenda *Bellman* à PL-480. A alteração legal requiritava que toda iniciativa de ajuda alimentar estadunidense passasse previamente pela avaliação do Secretário de Agricultura norte-americano para a certificação de que a doação não seria danosa ao mercado local do país recipiendário nem desincentivaria a produção agrícola local (não se relata de que forma essa avaliação pelo Secretário seria realizada). Outra medida adotada buscou assegurar que 75% de toda ajuda alimentar fornecida pelo governo norte-americano fosse direcionada aos países mais pobres, em detrimento de ser alocada por preocupações geopolíticas ou mero controle de excedentes agrícolas. Ademais, os EUA, assim como a UE, buscaram expandir a ajuda alimentar na forma de doação plena em detrimento da venda subsidiada (HOPKINS, 1992; CLAPP, 2012).

Raymond Hopkins (1992, p. 244) destaca que devido a essas mudanças verificou-se um declínio notável na ajuda alimentar para Coreia do Norte e Turquia, por exemplo, e um aumento significativo das doações para países africanos, uma vez que as doações direcionadas para os primeiros eram predominantemente motivadas por interesses políticos. *“While low-income, food-deficit countries received only about 50 percent of the food aid in the early 1970s, they received nearly 90 percent in the late 1980s”*.

As reformulações nos programas e políticas de ajuda alimentar multilaterais e bilaterais resultaram do confronto aos princípios originários do regime de ajuda alimentar. A queda na produção agrícola e dificuldade de manutenção dos estoques de alimentos levaram à renúncia da lógica de uso de excedentes agrícolas como elemento primordial das práticas de ajuda alimentar. A renúncia se deu também pelo fato dessa lógica ter se mostrado ineficaz no objetivo de minar a fome, ao passo que tornou a ajuda alimentar um mecanismo pró-

cíclico, fazendo com que os países recipiendários recebessem menos quantidade de alimentos quando mais precisavam. Críticas também foram feitas à lógica de complementaridade defendida especialmente nos *Principles of Surplus Disposal* da FAO na década de cinquenta. A ideia era de que a ajuda alimentar deveria servir como adicional ao fluxo usual de importação de alimentos dos países recipiendários e não como substituta. No contexto da década de oitenta, assumiu-se que o investimento na compra de alimentos limitava grande parte dos recursos dos países recipiendários, os quais poderiam ser investidos em projetos de desenvolvimento. Por fim, as gradativas institucionalizações das práticas de ajuda alimentar, inclusive através do Programa Mundial de Alimentos, confrontaram a lógica inicial de que a ajuda alimentar deveria ser baseada em arranjos transitórios sujeitos aos desígnios dos doadores (HOPKINS, 1992).

Na década de noventa o PMA passou por uma série de reformulações que transformaram o *modus operandi* do Programa vigente nos primeiros trinta anos de sua existência. O primeiro conjunto de mudanças se deu no plano administrativo do PMA e foram fruto de um processo de dez anos que objetivou a consolidação da autonomia do Programa frente a seu órgão mãe, a FAO (SHAW, 2001; FERNANDES, 2013).

Quando o PMA foi criado não era um objetivo da FAO nem da ONU estabelecer uma instituição separada com estrutura própria, pois, caso durante a fase experimental se percebesse a impossibilidade de permanência do Programa, um aparato flexível poderia ser mais facilmente desfeito. Sendo assim, a estrutura inicial do PMA objetivava conservar os custos de administração no nível mais baixo possível, impedir a reprodução de serviços já disponibilizados através do Sistema ONU e ressaltar o caráter operacional do órgão. Com o passar dos anos, o PMA obteve um grau elevado de atuação, crescendo em relevância e tamanho, de modo que as prerrogativas limitadoras dos seus documentos fundadores estavam se tornando um obstáculo para o desenvolvimento do órgão (SHAW, 2001). Para John Shaw (2001), houve no mínimo duas oportunidades de revisão do aparato constitutivo do PMA, que não foram aproveitadas. A primeira foi na discussão sobre a aprovação do órgão em um caráter permanente em 1965, quando o PMA saiu do plano experimental para o efetivo. A outra foi durante a transição do IGC para o CFA, quando as funções do órgão governativo do PMA foram ampliadas, mas o Programa permaneceu restrito às diretrizes dos líderes dos seus órgãos originários (SHAW, 2001).

Apesar de legalmente o PMA estar sob comando da FAO e da ONU, a rotina do órgão era fiscalizada predominantemente pela direção geral da FAO, já que esse último teria missão

semelhante de combater a insegurança alimentar global. As relações entre o PMA e a FAO se deterioraram a partir da saída de Addeke Boerma do cargo de Diretor-Geral da FAO e consequente entrada de Edouard Saouma em 1977. Boerma havia sido Diretor Executivo do PMA antes de assumir a liderança da FAO e, por isso, ao atuar nessa última buscou aprofundar a cooperação entre os dois órgãos mantendo um relacionamento produtivo (SHAW, 2001). Contudo, a postura adotada por Saouma foi completamente destoante da de Boerma, “[...] his leadership was ‘perceived by many as self-perpetuating by whatever means, preoccupied with personal prestige, and egocentric toward authority’” (ABBOTT, 1992, apud, SHAW, 2001, p. 211-212).

Devido a postura de Saouma, o PMA, apesar de possuir seu próprio órgão governativo, tinha sua atuação limitada. As decisões quanto à realização de operações de emergência, seleção e contratação de funcionários, entre outras questões significativas, sempre sofriam sua interferência. Ao assumir a direção executiva do PMA em 1981, o diplomata australiano James Ingram estabeleceu como seu projeto principal a desvinculação do PMA da FAO.

Ingram não coadunava com a ideia de que, embora o Diretor Executivo tivesse que trabalhar no estímulo de contribuições para o órgão e garantir o uso correto desses recursos, o veredicto final sobre alocação das finanças ficasse nas mãos de Saouma. Além disso, discordava da cobrança de efetividade e eficácia das atividades do PMA, quando o mesmo se via coagido a utilizar os serviços prestados pela FAO, independente deles implicarem morosidade, mais custos e menos qualidade. Em relação às operações de emergência, pela aprovação final da operação estar sob os auspícios do Diretor-Geral da FAO, esse recebia todo o reconhecimento pelo sucesso da mesma, ainda que apenas James Ingram tivesse trabalhado em prol de sua realização (FERNANDES, 2013).

Como fruto da pressão realizada por Ingram, o CFA concordou em criar um subcomitê sobre a governança do PMA, que se ativesse a analisar todos os aspectos da interação ONU-FAO-PMA. A partir do trabalho do subcomitê decidiu-se estabelecer uma Sessão especial para discutir alterações na Constituição do Programa. A Sessão foi realizada em março de 1991, e as recomendações elaboradas pelo Grupo de Trabalho formado para revisar as normas da Constituição, foram acatadas integralmente por consenso:

While WFP was to remain a joint UN/FAO organ, the CFA was given full powers of oversight of the Programme and WFP was given a ‘legal capacity’. The number of members of the CFA was increased from 30 to 42, with 27 from developing countries and 15 from more ‘economically developed nations’. The location of



WFP headquarters was to remain in Rome but no longer at FAO headquarters. And the executive director was given complete responsibility for the operation and administration of the WFP trust fund, approval of emergency assistance up to a level delegated to him by the CFA, and staff appointments up to and including the D-2 level. WFP's new draft general regulations were approved by ECOSOC and the FAO Council, and endorsed by the UN General Assembly and the FAO Conference at the end of 1991, and entered into force on 1 January 1992. So ended the saga of constitutional change that had begun almost a decade previously (SHAW, 2001, p. 222)<sup>18</sup>.

Mudanças institucionais continuaram a acontecer nos anos seguintes. Após aprovar em dezembro de 1992 a Resolução 46/182<sup>19</sup>, requisitando maior coesão na coordenação da assistência humanitária fornecida pelo Sistema ONU, a AGONU adotou em 1993 a Resolução 48/162<sup>20</sup> requerendo que os órgãos governativos dos Fundos e Programas do Sistema ONU (como o PMA, PNUD e UNICEF) fossem configurados em Juntas Executivas (*Executive Board*) com atribuições semelhantes e composição de 36 membros. O documento foi discutido posteriormente e através da Resolução 9/95 da FAO e da Resolução 50/8 da AGONU adotadas em 1995, o CFA foi substituído pela Junta Executiva do PMA, que passou a vigorar em janeiro de 1996 (STOKKE, 2009; FERNANDES, 2013).

No documento de estabelecimento da Junta, ficou determinado que dos 36 membros, 8 seriam Estados africanos, 7 asiáticos, 4 do leste europeu, 5 da América Latina e Caribe, e 12 da Europa Ocidental e regiões restantes (América do Norte e Oceania). Entre as funções delegadas às Juntas, a AGONU incluiu atividades de monitoramento, formulação e aprovação de políticas concernentes ao órgão, suporte à liderança do órgão e elaboração de um reporte anual sobre as atividades empreendidas no ano corrido (SHAW, 2001).

Além da consolidação da autonomia do PMA e das mudanças institucionais posteriores, a década de noventa foi palco de alterações no padrão de contribuições ao órgão e no foco das operações do Programa. Os recursos destinados pelos tradicionais doadores às instituições do Sistema ONU diminuíram abruptamente nos anos noventa e no PMA não foi

---

<sup>18</sup>WFP. Report of the First Special Session of the CFA. CFA: Special Session/3. Roma, 1991.

ONU. Revision of the General Regulations of the World Food Programme and Enlargement of the Committee on Food Aid Policies and Programmes of the World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 46/22, Nova York, 1991.

FAO. Revision of the General Regulations of WFP and Membership of the WFP Committee on Food Aid Policies and Programmes, FAO Conference Resolution 9/91. Roma, 26 de novembro de 1991.

WFP. Basic Documents for the World Food Programme, 5th edn. Roma, 1991.

<sup>19</sup>ONU. Strengthening of the Co-ordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 46/182, Nova York, 1991.

<sup>20</sup>ONU. Further Measures for the Restructuring and Revitalization of the United Nations in the Economic, Social and Related Fields. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 48/162, Nova York, 1993.

diferente. A ajuda alimentar fornecida pelo órgão caiu de 16,9 milhões de toneladas em 1993 para cerca de 6,9 milhões em 1997 (ver Tabela 2), nesse mesmo período, o investimento nos custos operacionais diminuiu em 500 milhões de dólares (WFP FAIS, 2015; SHAW, 2001).

A singularidade do PMA, frente às outras organizações que também estavam passando por restrições de fundos, se deu pelo fato de que a queda brusca no número de recursos veio acompanhada de uma mudança no nível de prioridade das operações. O órgão que vinha desde seu encetamento destinando mais fundos à realização de programas e projetos desenvolvimentistas nos países em desenvolvimento, passou a investir mais recursos alimentícios e financeiros nas operações de emergência (SHAW, 2001; STOKKE, 2009; CANUTO, 2013; FERNANDES, 2013). Como pode ser observado na Tabela 1, em 1997 o número de alimentos destinados às operações de emergência superou, pela primeira vez na década, o montante destinado às outras categorias do órgão.

**Tabela 2. Quantidade de ajuda alimentar fornecida pelo PMA por categoria entre 1990-1998<sup>21</sup>**

Ano	Emergência	Programa	Projeto	Total
1990	2,348,374.6	7,728,142.8	2,715,603.9	12,792,121.4
1991	3,391,673.8	6,478,115.9	2,464,329.1	12,334,118.8
1992	4,906,187.9	7,552,607.4	2,433,758.0	14,892,553.2
1993	4,089,573.9	10,443,324.3	2,375,594.0	<b>16,908,492.1</b>
1994	4,296,583.2	5,415,337.7	2,632,690.5	12,344,611.4
1995	3,505,458.4	3,992,972.9	2,200,415.0	9,698,846.3
1996	2,530,386.1	2,748,684.7	1,607,294.1	6,886,364.9
1997	<b>3,047,169.9</b>	1,688,503.5	2,156,499.5	<b>6,892,172.9</b>
1998	<b>2,843,548.0</b>	2,808,869.8	2,422,901.4	8,075,319.2

\*dados em toneladas métricas

<sup>21</sup>‘Programas’ é uma classificação das atividades do PMA estabelecida de acordo com as Regras Gerais do órgão. ‘Projeto’ é um empreendimento realizado dentro de algum Programa do órgão.

O PMA possui quatro categorias de Programas:

- (a) Programas de Desenvolvimento: programas e projetos de ajuda alimentar utilizados como suporte ao desenvolvimento econômico e social. Esta categoria de programa inclui projetos de prevenção de desastres e reabilitação pós-desastre, e assistência técnica para ajudar países em desenvolvimento a estabelecer ou melhorar os seus próprios programas de assistência alimentar;
- (b) Programas de Alívio à Emergências (Operações de Emergência): promove assistência alimentar para atender necessidades emergenciais;
- (c) Programa de Alívio Prolongado: promove assistência alimentar para atender às necessidades de alívio prolongado; e
- (d) Programa de Operações Especiais: promove intervenções para (i) reabilitar e melhorar a infraestrutura de transporte e logística a fim de permitir a entrega oportuna e eficiente da assistência alimentar, especialmente para atender às necessidades de alívio emergencial e prolongado; e (ii) melhorar a coordenação do Sistema das Nações Unidas e outros parceiros através da prestação de serviços comuns (WFP, 2014a, p. 5,6,40).

Fonte: WFP Food Information System. Elaborado pela autora.

O aumento dos recursos destinados à emergência foi guiado por questões conjunturais – crises ambientais e conflitos armados – e por questões políticas – preferência dos doadores pelo maior nível de visibilidade e menor nível de comprometimento a longo prazo assegurado por esse tipo de operação-. O estudo independente patrocinado por Canadá, Noruega e Holanda demonstrou o comportamento tendencioso dos doadores. Esses países, se articularam entre 1991 e 1993, para financiar um estudo avaliativo do PMA. Coincidentemente, o resultado do estudo teria apresentando que o PMA possuía grande habilidade na condução de ajuda alimentar em operações de emergência, mas apresentava várias falhas na execução de projetos de desenvolvimento e, por isso, deveria priorizar as atividades de auxílio, em detrimento dos programas e projetos desenvolvimentistas de longo prazo (SHAW, 2001; FERNANDES, 2013).

O aumento de financiamento para as operações de emergências impactou o andamento dos programas e projetos do PMA, contudo, a queda geral nas contribuições se tornou um problema mais significativo, por ter acontecido em um momento em que a demanda global por alimentos aumentou consideravelmente. Esse aumento na demanda teria sido motivado por vários fatores: aumento demográfico considerável; problemas de degradação ambiental em algumas regiões da África que impossibilitaram a produção agrícola; estabelecimento de conflitos armados (como o conflito de Ruanda) e efervescência dos já existentes e consequente aumento de deslocados internos e refugiados (CANUTO, 2013).

A mudança no padrão de nível de doações e na prioridade de operações, começou a instigar na Junta Executiva do PMA uma série de discussões sobre estratégias para tornar as operações realizadas pelo Programa sustentáveis no longo prazo. Nesse processo destaca-se a adoção de dois documentos. O documento *Enabling Development* aprovado pela Junta em 1999, que assegurou a grande importância do PMA continuar apoiando programas e projetos de desenvolvimento ao passo que também suportava questões emergenciais, trabalhando, inclusive, na prevenção e mitigação dos desastres naturais e seus efeitos sobre os mais vulneráveis. Sendo assim, o documento enfatizou cinco atividades que deveriam ser promovidas pelo PMA nos anos seguintes:

- (i) giving adequate food to enable young children and expectant and nursing mothers to meet their special nutritional and nutrition-related health needs;
- (ii) improving school feeding to enable school attendance, bolster better concentration and learning as a way to invest in human capital;

- (iii) generation of assets through WFP interventions to make it possible for poor families to gain, preserve and make good use of them;
- (iv) working with disaster prevention and mitigation of potential threats so as to mitigate the effects of natural disasters in vulnerable areas, and
- (v) managing nature resource by improving productivity and preventing further degradation to enable households to make a shift to more sustainable livelihoods (CANUTO, 2013, p. 9).

O outro importante documento aprovado no contexto supracitado foi O Plano Estratégico e Financeiro (1998-2001) adotado em maio de 1997 na Sessão Anual da Junta Executiva. O documento destacou os aspectos da crise na ajuda alimentar global sofrida ao longo da década e o desafio posto de atender as 800 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar no mundo (WFP, 1997).

O documento colocou como prioridades estratégicas do PMA no período entre 1998-2001, o planejamento de práticas de ajuda alimentar predominantemente fundamentadas em uma abordagem centrada nas pessoas em necessidade e a mobilização de recursos e capacidades organizacionais para atender as atividades planejadas. Entre as estratégias desenhadas para melhorar a mobilização dos recursos, a Junta Executiva ressaltou a necessidade de expandir a base doadora do PMA a fim de reduzir sua dependência dos tradicionais doadores:

WFP should significantly broaden its donor base for the long term. This will involve approaching countries which are experiencing economic growth and should be joining the international community in support of WFP. This broadening will help to provide a critical cushion against the shifting resourcing levels of key donors (WFP, 1997, p. 29)

A diretiva presente no Plano Estratégico e Financeiro de 1998-2001 lançou bases para o posterior aprofundamento e consolidação dos debates em torno da necessidade de incluir os países em desenvolvimentos - também considerados pelo órgão como doadores emergentes-, nas operações realizadas pelo Programa. O próximo Capítulo relatará sobre o processo de inclusão desse tema (engajamento dos doadores emergentes) nos debates da Junta Executiva – que culminaram na elaboração e aprovação do documento NPSNC em 2004 – e sobre a atuação brasileira no órgão nesse período, ressaltando as limitações e oportunidades que o Brasil teve de influenciar no processo de mudança institucional do PMA.

### **3. PROCESSO DE FORMULAÇÃO E APROVAÇÃO DO NPSNC NO PMA E ATUAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO**

O presente Capítulo tem como objetivo traçar os elementos que compuseram o processo de discussão dentro do Programa Mundial de Alimentos sobre a necessidade de engajamento dos doadores emergentes, incluindo o período de formulação e aprovação do NPSNC, e identificar o escopo de atuação do governo brasileiro nesse processo, verificando seu impacto sobre a aprovação do NPSNC.

Para delineamento do processo ocorrido no órgão foram feitas análises documentais dos documentos disponibilizados no site oficial da Junta Executiva do PMA e dos disponibilizados diretamente pelo setor de *Library Information* do órgão. A análise documental restringiu em grande parte a possibilidade de identificação da atuação brasileira no processo citado, pois tanto os Sumários das Sessões da Junta Executiva, quanto os documentos que contêm as Decisões e Recomendações elaborados a partir das discussões feitas nas Sessões, raramente identificam o posicionamento individual de cada país sobre o tema em discussão, trazendo apenas um apanhado geral sobre as questões discutidas e as decisões aprovadas.

Sendo assim, a obtenção de dados sobre a atuação brasileira no processo citado se deu primeiramente a partir de entrevistas semiestruturadas individuais com atores que estiveram envolvidos nesse processo: o Conselheiro Arnaldo de Baena Fernandes, diplomata brasileiro que serviu na Representação do Brasil do Brasil junto à FAO de janeiro de 2002 a outubro de 2005, tendo cuidado dos temas referentes ao PMA até meados de 2004 e a Oficial de Chancelaria Patrícia da Rocha Canuto, que trabalhou entre os anos de 2005 e início de 2010 na Agência Brasileira de Cooperação e atua desde fevereiro de 2010 na Embaixada do Brasil em Roma, tendo sido voluntária no Setor de Doadores Governamentais do PMA entre fevereiro e abril de 2013.

A utilização de entrevistas semiestruturadas consistiu em uma ferramenta metodológica útil para pesquisa, pois apesar de basear-se em um roteiro pré-elaborado pelo pesquisador, este tipo de entrevista dispõe aos entrevistados maior liberdade para trazer novos elementos à mesa, a partir de suas experiências com o objeto tratado (MANZINI, 2004). Os roteiros das entrevistas (ver Apêndice A) envolveram questões sobre a) inclusão do tema sobre a expansão da base doadora no PMA; b) processo de elaboração e aprovação

do documento NPSNC, d) a participação brasileira no processo e c) o impacto das mudanças institucionais na relação Brasil – PMA.

Além das entrevistas, a tese de doutorado do Conselheiro Arnaldo Fernandes também serviu de forma significativa como fonte de dados para análise sobre a atuação brasileira, pois, no processo de elaboração da tese, Fernandes (2013) teve acesso aos diversos Telegramas e Despachos Telegráficos ostensivos, secretos e reservados utilizados nas comunicações realizadas entre a Secretaria de Estado do MRE e a REBRASFAO, a Missão do Brasil Junto à ONU, a Delegação Permanente em Genebra e outros Postos diplomáticos. Estes documentos trataram especificamente sobre os desígnios do governo brasileiro com relação à FAO e o PMA.

### 3.1 DISCUSSÃO INTRA-PMA SOBRE A EXPANSÃO DA BASE DOADORA E ENGAJAMENTO DOS DOADORES EMERGENTES

Como explanado no fim do Capítulo 2, a queda brusca na quantidade de recursos destinados ao PMA na década de noventa, levou a Junta Executiva do órgão, preocupada com a sustentabilidade dos seus programas, a inserir como prioridade no PEF de 1998-2001, a melhora nas estratégias de mobilização de recursos, sugerindo a formulação de políticas para expandir a base doadora do PMA, a fim de reduzir sua dependência do seleto grupo de doadores tradicionais.

O documento foi um passo inicial para uma discussão que adentraria outros diversos debates das Sessões da Junta Executiva nos anos seguintes. Em 1999, na Sessão Anual da Junta Executiva, os trinta e seis Estados-membros e os Estados observadores fizeram uma retrospectiva do que já se havia alcançado através das diretivas do Plano Estratégico e Financeiro de 1998-2001 e debateram o que deveria ser mantido como prioridade para o PEF seguinte (2000-2003). Verificou-se que em 1998 contribuições generosas foram feitas ao órgão de forma regular ao longo do ano, contudo a tendência de os doadores tradicionais doarem a maior parte dos recursos se manteve. O PMA permanecia altamente dependente de um mesmo pequeno grupo de países para financiar todas as suas operações (WFP, 1999a). A partir dessa verificação, decidiu-se manter como prioridade para o Plano Estratégico e Financeiro 2000-2003, a realização de esforços para ampliação dos recursos destinados ao órgão aliada à multilateralização das fontes contributivas (WFP, 1999a).

Outra importante discussão, que também diz respeito aos esforços de multilateralização do órgão, foi o estabelecimento como prioridade tanto no PEF 1998-2001 como no PEF 2000-2003, da consolidação do processo de descentralização dos escritórios do PMA. A ideia era aumentar o número de escritórios locais e regionais (*Country Office*, *Regional Office*) a fim de reduzir as interferências dos funcionários da sede - Roma - nas atividades de campo empenhadas nos diversos países em desenvolvimento. Isto conferiria aos escritórios locais e regionais maior autonomia no processo de tomada de decisão e de desenvolvimento de estratégias e políticas para atender as necessidades reais dos beneficiários (WFP, 1999a; WFP, 1997).

Em maio de 2001, os membros e observadores da Junta Executiva se reuniram na Sessão Anual para discutir os avanços provenientes das normas do PEF 2000-2003 e estabelecerem as normativas para o Plano Seguinte. O quadro apresentado não foi tão diferente do de 1999. Embora os recursos destinados à assistência humanitária e a projetos desenvolvimento terem diminuído de forma generalizada em 2000, as contribuições para o PMA aumentaram em 11% em comparação ao ano de 1999. Grande parte do aumento se deu pela decisão de países membro da FAC de canalizarem a quantidade compromissada na Convenção através do PMA. Contudo, a preocupação em torno na dependência do órgão de um núcleo restrito de doadores continuou preocupando o Secretariado (ver Anexo A) e os membros da Junta Executiva, pois no ano 2000, os dez principais doadores haviam contribuído com 90% de todos os recursos recebidos pelo PMA. Os Estados presentes na Sessão Anual não tiveram dúvidas sobre instituir a manutenção dos esforços para expandir a base doadora como uma das prioridades do PEF 2002-2005 (WFP, 2001).

A discussão sobre a ampliação da base doadora do PMA só veio a ser retomada em 2003. Essa retomada esteve ligada em grande medida às requisições feitas pela AGONU em dezembro de 2001 através da Resolução 56/201. Essa Resolução revisou as políticas do triênio 1999-2001 que guiaram as atividades operacionais do Sistema ONU voltadas para o desenvolvimento, e instituiu normativas para orientar essa categoria de atividades nos anos seguintes. No tocante ao financiamento das atividades vindouras, a Resolução enfatizou a necessidade de evitar uma dependência extrema de um limitado número de doadores. As Agências e Fundos do Sistema ONU deveriam promover o compartilhamento das responsabilidades contributivas entre os membros, através de um espírito de parceria, de modo a aumentar os fluxos de doações de fontes não-tradicionais (ONU, 2001). O documento ainda sugeriu a mobilização de fontes de origem privada que pudessem

complementar as contribuições governamentais no financiamento das atividades desenvolvimentistas. Ao fim do documento, a AGONU requisitou a elaboração no âmbito dos Fundos e Agências onusianos de recomendações para a implementação das normativas ali estatuídas (ONU, 2001).

James Morris, Diretor Executivo do PMA eleito em abril de 2002, seguindo as requisições da Resolução 56/201, apresentou no Relatório Anual de 2002 elaborado por ele, suas recomendações para a implementação das normativas estatuídas pela AGONU em 2001. Morris consentiu com as diretrizes da Resolução 56/201 ao enfatizar a necessidade do Sistema ONU “*to invite additional countries, especially those that have recently become net exporters of food, to become food aid donors, thereby broadening global solidarity and support for combating hunger*” (WFP, 2003a, p. 31). Morris já havia declarado no prefácio de seu Relatório que diante da queda de 25% na ajuda alimentar global no triênio 2000-2002, as doações para o PMA provenientes dos doadores tradicionais deveriam ser acrescidas pelas contribuições de doadores emergentes e do setor privado (WFP, 2003a).

Na Sessão Anual de 2003 da Junta Executiva, realizada em maio desse ano, os Estados-membros colocaram o Relatório Anual de 2002 elaborado por Morris em pauta para possível aprovação. Após discutirem sobre o conteúdo do Relatório decidiram aprová-lo, mas com algumas alterações. Uma das alterações realizadas modificou o parágrafo supracitado em que Morris consentia com a necessidade da inclusão de novos países ao rol de doadores do Sistema ONU. Decidiu-se por deixar o parágrafo no seguinte formato: “to invite additional countries to **become donors—facilitating this process for them—and urge donors to increase their multilateral contributions**, thereby broadening global solidarity and support for combating hunger” (WFP, 2003b, p. 2, grifo nosso).

A mudança pode ser considerada significativa por vários motivos. Primeiramente, a substituição do termo “*to become food aid donors*” expresso na recomendação de Morris, para o termo “*to become donors*”, mostra o desejo dos Estados presentes na Sessão de que as contribuições ao PMA não aumentassem somente em termos de alimentos, mas também de recursos monetários. Provavelmente pelo mesmo motivo retiraram da recomendação de Morris a frase que sugeria uma preferência aos recém exportadores de alimentos. Além disso, ao inserir o termo “*facilitating this process for them*”, a Junta Executiva dava sinais de que o próprio PMA deveria se reajustar para permitir a inclusão de novos países no rol de doadores (WFP, 2003a; WFP, 2003b).



O Sumário da Segunda Sessão de 2003 da Junta Executiva, realizada no mês posterior ao da Sessão Anual, revela que o tema sobre a inclusão dos doadores emergentes do órgão aqueceu o debate entre os países presentes na plenária. No tópico *‘Emerging Donors’* o documento traz a seguinte citação:

In a statement, the delegation from India responded to a suggestion of some members that WFP discourage contributions from Member States with food security problems, as it was felt that those States should use their resources to feed their own populations first. He stressed that this was fraught with consequences that threatened to create a division between rich and poor donors. He reminded the Board that broadening the donor base was one of the most important objectives of the Programme, and explained that the problems of distribution in a food-insecure country were separate and distinct from those associated with production and surpluses. [...] Other members echoed these points and expressed support for the Executive Director’s approach to reaching more donors. (WFP, 2003c, p. 11).

Apesar do documento não apresentar o contexto em que alguns membros da Junta Executiva declararam-se contrários ao engajamento de países com problemas internos de segurança alimentar ao rol de contribuintes, o posicionamento contundente da Delegação indiana dá sinais de que um cenário de polarização estava posto. Embora estivesse constatado pelos vários reportes anuais o declínio nas contribuições ao PMA, que ameaçava a sustentabilidade das operações, a alternativa de expandir a base doadora por meio da inserção de fontes não-tradicionais, pelo menos inicialmente, não foi consensual.

A preocupação expressa por alguns membros da Junta, em torno do nível de segurança alimentar doméstica dos outros Estados, parecia legítima. Os esforços para combater a insegurança alimentar global deveriam passar pela decisão dos governos de se empenharem para sanar a fome de sua população, ao passo que também contribuíam com os estrangeiros. Contudo, pelo histórico de dependência do PMA de um seleto grupo de países, sobretudo os EUA, que detinham forte grau de influência no órgão, é possível depreender que o posicionamento contrário a inserção dos emergentes proveio de doadores tradicionais que temiam mais a relativização de seu prestígio no Programa, do que a impossibilidade dos emergentes de *“to feed their own populations”* (WFP, 2003c).

O final da citação é interessante por mostrar que o posicionamento da Índia foi suportado pela declaração de outros países, provavelmente na mesma situação desse. Ademais, ao relatar que ao apoiarem o posicionamento da Índia os outros países também apoiaram a abordagem defendida por James Morris de engajamento de novos doadores, o Sumário da Segunda Sessão de 2003 demonstra que o posicionamento de Morris favorável

à diversificação das fontes contributivas foi importante para a consolidação do debate no órgão. Essa constatação feita a partir do documento, foi confirmada pelo Conselheiro Arnaldo Fernandes (2015)<sup>22</sup> que representou o Brasil nas Sessões da Junta Executiva na época.

Para Fernandes (2015) a inclusão do tema sobre a expansão da base doadora nas discussões da Junta Executiva do PMA, se deu em grande parte como fruto da situação das Agências e Fundos da ONU no momento. O Diretor Executivo James Morris teria acompanhado a tendência na época procurando levar a cabo as mudanças necessárias, sendo, portanto, essencial para o fomento desse debate no órgão. No entanto, Fernandes (2015) considera que na época o tema foi colocado como um entre tantos e não como algo revolucionário.

No que toca ao episódio em que a Delegação Indiana se pronunciou contrária à posição de alguns membros de limitar países com problemas internos de SAN à contribuírem ao PMA, Fernandes (2015) relatou que o Brasil não foi um dos que apoiaram explicitamente a Índia, pois como na época atuava como Estado observador, tinha pouca atuação na Junta Executiva, não incidindo de forma ativa nas discussões.

Patrícia Canuto (2015)<sup>23</sup> também considerou o cenário vigente na época como importante para suscitar o debate em torno da inclusão de novos doadores no órgão. Para Canuto (2015), ao analisar-se o contexto internacional a partir do ano 2000, é possível observar um aumento progressivo na demanda por grãos, que resultou em uma diminuição nos estoques de alimentos e, conseqüentemente, nos excedentes que eram disponibilizados para ajuda humanitária. Aliado a isso, a significativa depreciação do dólar no ano de 2002, tornou ainda mais difícil a compra e o transporte de alimentos. Considerando que a base doadora contava majoritariamente – e ainda conta – com contribuições em espécie, a escassez de estoques de alimentos colocou o PMA em sérias dificuldades, sendo necessário flexibilizar as condições para recebimento de doações e diversificar as fontes doadoras, tendo presente que esta era primordialmente baseada na doação norte-americana. Além disso, o PMA precisava criar novos métodos de “*fund raising*” para que se ampliasse o acesso a recursos financeiros para a compra não somente de alimentos, mas também de

---

<sup>22</sup>Entrevista concedida à autora pelo Conselheiro Arnaldo de Baena Fernandes (REBRASFAO/PMA) em 2015. Ao longo do texto se utilizará o termo ‘Fernandes (2015)’ para se referir aos relatos da entrevista.

<sup>23</sup>Entrevista concedida à autora pela Oficial de Chancelaria Patrícia da Rocha Canuto (ABC/Embaixada de Roma/PMA) em 2015. Ao longo do texto se utilizará o termo ‘Canuto (2015)’ para se referir aos relatos da entrevista.

materiais, e também possibilitar seu transporte para diversas partes do mundo (CANUTO, 2015).

Diante desse cenário, as discussões correntes no PMA sobre ampliação da base doadora e consequente inclusão dos emergentes alcançaram um patamar bastante significativo. Os Estados estavam cientes dos desafios orçamentários pelo qual o órgão vinha passando e das possíveis decisões que poderiam ser tomadas para mudar esse quadro. Sendo assim, na Terceira Sessão de 2003 da Junta Executiva, requisitaram ao Secretariado do PMA a realização de consultas informais com os membros da Junta Executiva no início do ano seguinte (2004), para discutir-se finalmente uma estratégia detalhada de engajamento dos doadores emergentes e do setor privado nas operações do Programa:

The Board recognized that a pro-active resources strategy that broadened the donor base and engaged the private sector would be essential for achieving the objectives set out in the Strategic Plan. Given that the proposed strategy was a work in progress, the Board looked forward to an informal consultation in early 2004 to discuss, among other issues: **the definition of emerging and traditional donors; strategies for strengthening traditional and emerging donor support; mechanisms for encouraging emerging donors through leveraging, particularly twinning arrangements; and the use of cash donations to purchase food. The same consultation would also consider a draft policy paper on WFP's relations with the private sector** (WFP, 2003d, p. 5, grifo nosso).

A menção, pela primeira vez, a mecanismos específicos de engajamento dos doadores emergentes, tais como o *twinning*, demonstra o deslocamento da discussão do âmbito abstrato para o factual e, mais do que isso, atesta que o cenário de polarização da Segunda Sessão de 2003 da Junta Executiva deu espaço a um consenso (modo de aprovação dos documentos na Junta Executiva) favorável aos emergentes.

As consultas informais requisitadas pela Junta Executiva ao Secretariado do órgão aconteceram nos dias 5 de maio de 2004 e 13 de julho do mesmo. Para fundamentá-las, o Secretariado do PMA realizou um *paper* com diretrizes detalhadas pensadas especialmente para atingir o objetivo central de engajar novos doadores e fomentar parcerias com o setor privado. Duas importantes mudanças foram sugeridas pelas diretrizes: (a) a regulamentação das medidas de suporte ao cumprimento da norma de Full-Cost Recovery nas doações e o (b) estabelecimento de uma nova definição de doador para o PMA (WFP, 2004a).

**a) Regulamentação das medidas de suporte ao cumprimento da norma de *Full-Cost Recovery* (FCR)**

O Regulamento Geral do PMA estabelecia – e ainda estabelece – que todos os tipos de contribuições feitas ao órgão deveriam respeitar a norma do Full-Cost Recovery (FCR), isto é, os Estados ao fazerem suas doações em espécie, financeira ou de serviço, deveriam atender a todos os custos associados a essa doação, calculados de acordo com as necessidades específicas de cada operação:

*External transport (ET), Landside Transport, Storage and Handling (LTSH) e Other Direct Operational Costs (ODOC)*: custos relacionados ao transporte da doação em espécie; gastos com o estoque dos alimentos e as despesas com o processo de gerenciamento do envio e entrega da doação.

*Direct Support Costs (DSC)*: custos com os funcionários locais e estrangeiros atuantes na operação; gastos com comunicação; transporte interno; tecnologia e segurança.

*Indirect Support Costs (ISC)*: custo vinculado à administração geral dos recursos; gastos com a administração dos escritórios locais e regionais e com manutenção da sede do PMA (WFP, 2000; CANUTO, 2013).

Exceções ao cumprimento da norma do FCR – pagamento de todos os custos citados – eram conferidas pelo Regulamento Geral do PMA aos países em desenvolvimento, economias em transição e doadores não-tradicionais. Esses poderiam realizar contribuições apenas de commodities ao PMA, caso outro país, o próprio PMA, ou a venda de parte da doação (monetização) garantissem as condições financeiras para pagar os custos associados (WFP, 2010).

O Secretariado do órgão percebeu que apesar dessas possibilidades de ajuda aos países que não poderiam alcançar por si mesmos a norma do FCR já estarem disponíveis na Regra Geral XIII.4 do Regulamento, raríssimos casos de parcerias haviam sido realizados. Sendo assim, havia a necessidade de se regulamentar de forma específica a norma geral do Regulamento, para que se obtivesse um número maior de parcerias entre doadores e, conseqüentemente, de contribuições ao órgão (WFP, 2004a).

Uma primeira decisão foi consolidar o nome de *twinning* às parcerias para alcance da norma do FCR. Em suma o *twinning* seria “[...] *matching an in-kind contribution or service from a donor eligible for special efforts to meet FCR with a cash contribution from another donor to meet the associated costs of the contribution*” (WFP, 2004a, p. 11).

O Secretariado propôs que o critério de elegibilidade de um país ao recebimento de suporte através do *twinning* fosse a lista de recipiendários do DAC/OCDE, que classificava os países em *least-developed countries*, *low-income* ou *lower-middle-income countries* a

partir de seus PIB *per capita*. Os países pertencentes a uma dessas categorias, desejosos de doar para o PMA, deveriam receber suporte através do *twinning* (WFP, 2004a).

Além das contribuições financeiras provenientes de Estados-membros do PMA, o Secretariado colocou como possibilidades de suporte às contribuições em espécie dos doadores emergentes:

- O fundo criado pelo Diretor Executivo James Morris em 2003. Em junho de 2003 o Diretor Executivo James Morris criou o *Emerging Donor Matching Fund (EDMF)*. O objetivo de Morris era que esse fundo funcionasse como uma conta especial para financiar, quando necessário, os custos associados das contribuições dos doadores emergentes para o PMA (WFP, 2006)<sup>24</sup>.
- Os fundos multilaterais como o *Immediate Response Account (IRA)* e o IEFR.
- Os serviços e doações financeiras provenientes do setor privado (WFP, 2004a).

#### **b) Estabelecimento de uma nova definição de Doador para o PMA**

Até 2004, as definições de Doador do PMA eram baseadas nas normativas do documento *Guide to WFP's Resource and long-term financing policies* aprovado pela Junta Executiva em 1999, o qual estabelecia uma diferenciação entre países considerados doadores tradicionais e os considerados doadores não-tradicionais. Na perspectiva do documento, um doador tradicional seria:

a contributor to WFP that has normally provided contributions to WFP on a full-cost recovery basis and is included in Lists D or E of the United Nations/Food and Agriculture Organization (FAO) Member States Listings for Elections for the WFP Executive Board—unless also recognized as a country in transition, and including the European Commission and Saudi Arabia (WFP, 1999b, p. 11)

O doador não-tradicional, portanto, seria aquele que não se enquadrasse na definição de doador tradicional.

No *paper* elaborado para as consultas, o Secretariado assegurou que os dois elementos importantes para definir um país como doador tradicional em 1999 – o fato dele contribuir ao PMA sob a guisa da norma do FCR e o pertencimento desse país à Lista D ou E dos Estados elegíveis à Junta Executiva – não seriam mais coerentes com os novos objetivos do Programa.

---

<sup>24</sup>Essa iniciativa de Morris demonstra mais uma vez a sua importância na consolidação do debate sobre inclusão dos emergentes no PMA.

Diante do cenário proposto pelas diretrizes do Secretariado – vistas no tópico anterior –, os países antes impossibilitados de cobrir os custos associados às suas doações dispunham agora de diversas ferramentas para conseguirem atingir a norma do FCR, tais como a realização de *twinning* com outro país, com recursos do setor privado ou com fundos do EDMF designado para este fim. Desse modo, não faria mais sentido a determinação dessa norma como segregadora entre doadores tradicionais e não-tradicionais. Ademais, o Secretariado também ressaltou que a separação entre doadores tradicionais e não-tradicionais pelo pertencimento ou não à Lista D ou E da Junta Executiva, não seria coerente com as novas diretrizes do órgão, pois um país poderia permanecer doando por um longo período ao PMA, e só por não integrar essas Listas, não ser considerado tradicional (WFP, 2004a).

É interessante ressaltar que dos trinta países presentes na Lista D e E de 1999, ano em que as citadas definições de doadores foram estabelecidas, vinte e um consistem em membros atuais do DAC/OCDE, ou seja, a estrutura do PMA correspondia à mesma lógica do SICD (WFP, 2004a).

Como, na visão do Secretariado, a definição do PMA de doador a partir da subdivisão entre tradicional e não-tradicional não mais coincidia com as perspectivas do órgão, propôs a substituição nos principais documentos do órgão dos termos *traditional donor* e *non-traditional donor* pelo simples termo *donor*. Para o Secretariado o objetivo do PMA, acima de qualquer outro, era que todos os Estados viessem a se tornar *regular donors* (WFP, 2004a, p. 5).

Os resultados das discussões decorrentes nas consultas informais realizadas pelo Secretariado fundamentaram a elaboração do documento Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA (NPSNC)<sup>25</sup> (WFP, 2004b). O documento foi apresentado na Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva para ser aprovado ou não pelos membros. A partir da análise do documento percebe-se que praticamente todas as diretrizes presentes no *paper* que fundamentou as consultas informais foram mantidas. As discussões com os Estados nas consultas levaram a um e outro acréscimo, mas quase nenhuma retirada.

---

<sup>25</sup>Em inglês: New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base.

Um dos acréscimos se deu pela demanda dos Estados de que ficasse explícito dentro do PMA a diferença entre os doadores públicos e os doadores privados. Desse modo o NPSNC propôs a seguinte diferenciação:

**Public donor:** A contributor to WFP that is a member of the United Nations, the Food and Agriculture Organization of the United Nations or an inter-governmental or other public organization.

**Private donor:** A contributor to WFP that is either a for-profit corporation or business association, a foundation, a social, educational or service organization, a non-governmental organization or an individual (WFP, 2004b, p. 6).

Segundo o NPSNC, somente os doadores públicos poderiam utilizar das ferramentas de suporte ao cumprimento da norma do FCR.

Outro acréscimo considerável foi na própria definição de *twinning*, no NPSNC ficou acertado que o *twinning* consistiria em:

[...] matching an in-kind contribution or service from a donor with a cash donation from another donor to meet the associated costs of a contribution. **In supporting twinning arrangements, donors are free to determine on a case-by-case basis the recipients and countries with which they would like to twin in full or in part.** WFP requests that its current donors agree to the use of their cash contributions for twinning arrangements, particularly when the contribution would otherwise be used to purchase food on international markets (WFP, 2004b, p. 7, grifo nosso).

No *paper* das consultas informais, não havia nenhuma normativa sobre a livre escolha dos Estados dos seus parceiros de contribuição e dos beneficiários dessa contribuição a partir do arranjo *twinning*. O NPSNC traz esse grau de liberdade maior aos doadores, que provavelmente foi requisitada pelos próprios países nas consultas informais realizadas (WFP, 2004b).

O Sumário e as Decisões e Recomendações da Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva, realizada em outubro daquele ano, atestam a aprovação e endosso da Junta Executiva ao NPSNC. Alguns importantes fatos são apontados pelos relatos da Sessão:

- O documento NPSNC, apresentado pelo Secretariado na Sessão, foi bem acolhido pela Junta Executiva. Os Estados-membros apreciaram especialmente a nova definição de doador do PMA, reiterando o objetivo de que todos os Estados se tornassem doadores regulares.
- Os Estados presentes na Sessão enfatizaram a importância da manutenção da norma do FCR no Regulamento (inalterada pelo NPSNC).
- Múltiplos apelos foram feitos para que os Estados aumentassem suas contribuições sob o arranjo *twinning*.

- Vários países apoiaram a ideia do uso do PIB *per capita* como critério de elegibilidade ao recebimento de suporte para cumprimento do FCR. O índice teria sido escolhido por ser externo ao PMA (elaborado pelo DAC/OCDE), transparente e atualizado anualmente (WFP, 2004c; WFP, 2004d).

Na mesma Sessão em que foi aprovado o NPSNC, foi aprovado o Plano Estratégico e Financeiro 2004-2007. As diretrizes do NPSNC relacionadas ao engajamento dos doadores emergentes e parcerias com o setor privado foram inseridas nas diretrizes desse Plano (WFP, 2004c; WFP, 2004d).

Ao ser perguntada sobre as mudanças institucionais trazidas pela aprovação do NPSNC, Patrícia Canuto (2015) reiterou que do seu ponto de vista, a partir do NPSNC, o PMA, grosso modo, deixou de se comportar como uma “central” de ajuda humanitária e passou a ser um “coordenador mundial” de assistência humanitária. Ao transitar do incentivo a doações “fechadas” - ou seja, doações de alimentos com todo o transporte e os custos adicionais antecipadamente pagos e garantidos pelo doador – à promoção de doações por meio de modalidades diversas (como o *twinning*, a monetização e a parceria com o setor privado), o PMA passou a não mais penalizar os pequenos e os novos doadores e a permitir doações em volumes e montantes diversos. O PMA teria, portanto, começado a facilitar a entrada de recursos financeiros e de alimentos para atender suas crescentes necessidades operacionais, independentemente da origem desses recursos.

Para Canuto (2015) a inovação do NPSNC está no incentivo ao *twinning* e ao uso de fundos multilaterais para arcar com custos associados às doações de países de baixa e média renda. A partir do documento o PMA assume um papel de articulação e coordenação muito mais ativo do que no passado, uma vez que se coloca como um ator essencial para conjugar as necessidades dos beneficiários com os interesses dos doadores de alimentos e daqueles de recursos financeiros em torno de um projeto de assistência humanitária. Os doadores passam a operar por meio de doações mais “livres”, podendo contribuir de acordo com as suas possibilidades e contar com o PMA para identificar outros doadores e/ou fundos para complementá-las e viabilizá-las. Segundo Canuto (2015) no passado, talvez essas doações seriam descartadas já no plano das intenções, pois o *modus operandi* do órgão era muito rígido, ao exigir que o doador custeasse todas as despesas que envolviam a sua doação antes de confirmá-la dentro de um projeto de assistência.



Na entrevista Patrícia Canuto (2015) relatou outros fatores que na sua concepção também favoreceram a abertura do PMA ao fornecimento de suporte à atuação de novos doadores:

- **Vontade política:** problemas operacionais e intensificação de crises humanitárias em todo o mundo colocaram em cheque o *modus operandi* do órgão, obrigando o PMA a aceitar até mesmo doações pequenas e de fontes variadas. Até os anos 2000, era claro o porquê de a doação de alimentos estar concentrada nos países desenvolvidos – só eles detinham *surplus of commodities* e os meios necessários para custear o seu transporte e distribuição. Seja por conveniência do doador de determinar quando, quanto e para onde enviar os alimentos doados, seja por própria conveniência do PMA – doação integralmente financiada por um único doador ou pequeno grupo de doadores, sem ônus à organização –, doadores de menor calibre eram desincentivados a contribuir. Porém, com a crise dos anos 2000, a vontade política de países e do próprio PMA é a de que os países em situação de emergência devem receber ajuda e não podem esperar nem estar condicionados à boa vontade de um doador ou de grupo restrito de doadores.
- **Clareza sobre o estado de emergência:** a lógica prévia do PMA consistia em “excedentes-emergência” e não “emergência-excedentes”. Até os anos noventa, a ideia predominante era a de que um país oferecia seus excedentes em uma relação de *tied aid*<sup>26</sup> (ajuda vinculada) e então se decidia a quem essa poderia ser oferecida (em geral, países pobres e em situação de emergência ou países interessantes política e economicamente ao doador). A partir dos anos 2000, a pressão social e da mídia forçam a tomada de decisões políticas e à inversão dessa lógica: identifica-se a emergência e as necessidades de atendimento, e então movimenta-se a doação de alimentos e demais materiais necessários. As tragédias nos anos noventa – como as de Ruanda e Congo – evidenciaram a necessidade de se olhar as catástrofes humanitárias de um modo diferente. As diversas formas de contribuição (*commodities*, *cash*, serviços e materiais específicos) já existiam por Regulamento, mas ainda era preciso ajustar o modo de atuação do PMA e dos doadores a esta nova lógica de assistência.

---

<sup>26</sup>Ajuda que se utiliza dos produtos e serviços do país doador: como excedentes, serviços de transporte téreo e marítimo, entre outros. Muitos estudiosos apontam que em alguns casos este tipo de ajuda é mais beneficente ao país doador do que ao beneficiário. Sua utilização pode implicar em atrasos, custos exorbitantes, distorções de mercado no país beneficiário e limitadas escolhas de alimentos (CLAPP, 2012).

- **Fontes de excedentes:** antigamente, poucos países possuíam superávits ou mercados públicos prontos para atuar em situações de emergência, o que vem mudando gradualmente devido ao processo de desenvolvimento de alguns países, ao acesso a novas tecnologias de cultivo, ao desenvolvimento de novos produtos alimentícios e aos novos métodos de estocagem e transporte internacional (CANUTO, 2015).

## 3.2 ATUAÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO PMA

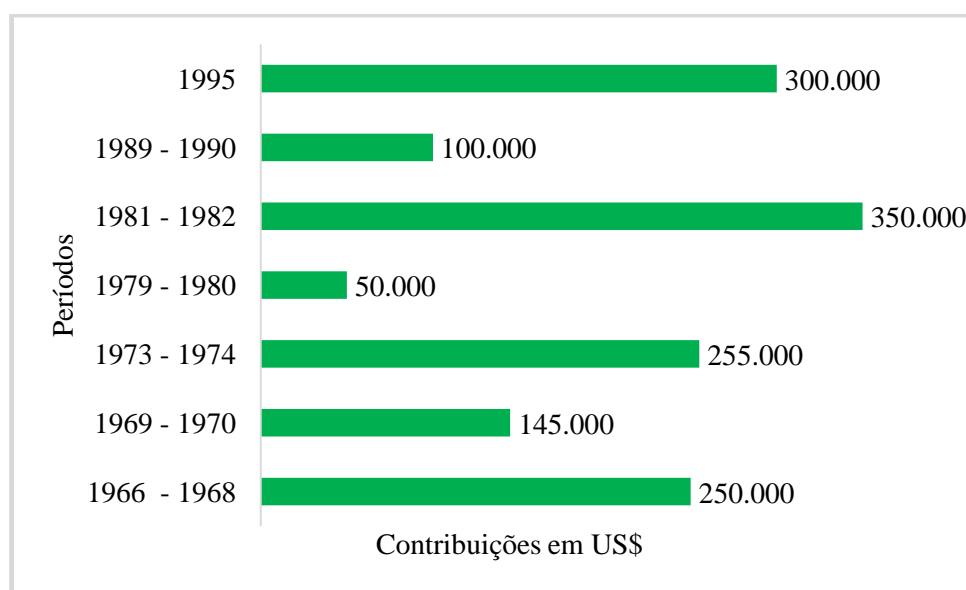
Ao ser perguntado sobre a participação do Brasil no processo de consultas informais para a elaboração do NPSNC, Arnaldo Fernandes (2015) reiterou que o Brasil não teve acesso a essas consultas e que, inclusive, no período de realização de uma delas, ele estava participando de uma Conferência Regional da FAO na Guatemala. Fernandes (2015) assegurou que o Brasil tinha uma atuação bastante discreta nas Sessões da Junta Executiva no período de elaboração do NPSNC, que limitava a incidência direta no debate. Contudo, apesar da atuação do Brasil na Junta Executiva, oficialmente falando, ter sido discreta no período de discussão das mudanças institucionais do PMA, principalmente pelo fato de o Brasil ser apenas um Estado observador e não um membro da Junta Executiva, o país ganhou destaque no órgão nesse período devido a um fator paralelo: a atuação interna e internacional do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva no tema do combate à fome e a pobreza e a consequente articulação da REBRASFAO no sentido de aprofundar as relações Brasil-PMA.

### 3.2.1 RELAÇÕES BRASIL – PMA

O PMA iniciou suas atividades no Brasil no ano de 1964. A maior parte das operações desenvolvidas no país consistiram em projetos de desenvolvimento, tais como o suporte financeiro destinando ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Entretanto, também foram investidos recursos em operações de emergência. Além de beneficiário de ajuda alimentar, o Brasil contribuía de forma esporádica e mediana ao PMA (ver Graf. 1). A última contribuição realizada antes da retração nas relações do governo brasileiro com o Programa, foi em 1995 (FERNANDES, 2013).

A interação entre o Brasil e o PMA se deteriorou ao fim da década de noventa, na medida em que as atividades executadas pelo Programa no país foram sendo concluídas e o país deixou de contribuir com o órgão. A falta de informação por parte do PMA sobre o destino das contribuições brasileiras, foi um fator que desencorajou o país a continuar contribuindo. Além disso, o país passou por período de restrição orçamentária até o início dos anos 2000 que impossibilitou a permanência das doações. O escritório do PMA no Brasil, estabelecido em 1987, foi fechado em 1996, dado o fim das ações do órgão no país. Em 1999, o Brasil encerrou seu mandato na Junta Executiva do PMA e assumiu o *status* de observador (FERNANDES, 2013). O cenário de distanciamento entre o Brasil e o PMA passa a mudar no início dos anos 2000, quando o país voltou a reaproximar-se do órgão. Desse modo, a reaproximação brasileira do PMA ocorreu no mesmo em período em que o debate sobre a expansão da base doadora do órgão acontecia.

### Gráfico 1. Contribuições brasileiras ao PMA 1966-1995



Fonte: FERNANDES (2013) .

O processo de reengajamento, segundo Arnaldo Fernandes (2013), esteve ligado à prioridade atribuída pelo ex-presidente Lula no plano doméstico e global ao tema do combate à fome e ao empenho da Representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA (REBRASFAO) para reativar essas relações.

### 3.2.2 ATUAÇÃO DO EX-PRESIDENTE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA

A SAN consistiu em um tema crítico para o governo brasileiro desde meados do Século XX. Como pode ser observado no Quadro 1, diversas políticas e programas relacionados ao combate à fome e a pobreza foram desenvolvidos no país ao longo dos anos.

Até o início dos anos 2000, essas políticas e programas voltados ao combate da fome e da pobreza, tiveram variados graus de centralidade nos planos dos diferentes governos, recebendo mais e menos recursos e obtendo relativos graus de sucesso. Contudo, com a ascensão do presidente Luís Inácio Lula da Silva ao poder em 2003, o tema da SAN ganha centralidade. No seu primeiro ano de mandato, o presidente Lula promoveu a adoção de uma série de medidas que passaram a gerenciar os assuntos voltados à diminuição da insegurança alimentar e da pobreza não só no nível interno, mas também no internacional (BRASIL, 2013; FERNANDES, 2013).

#### **Quadro 1- Políticas e Programas voltados ao combate da fome e da pobreza (1940 – 2010)**

<b><i>Governo Vargas</i></b>	Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) - 1940 Comissão Nacional De Alimentação (CNA) – 1945 Primeiro Plano de Alimentação e Nutrição – 1953 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – 1955. O PNAE permanece em funcionamento até hoje, consistindo, portanto, no mais duradouro programa de SAN do país.
<b><i>Governo Médici</i></b>	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) - 1972 I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) – 1973
<b><i>Governo Sarney</i></b>	Programa de Abastecimento Popular (PAP) – 1985 Plano Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) – 1986
<b><i>Governo Itamar Franco</i></b>	Plano Nacional de Combate à Fome à Miséria – 1993. Criado também como resposta às pressões populares canalizadas na campanha ‘Ação da Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida’ que denunciava às retrações no campo das políticas de SAN ocorridas no Governo Collor. Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) - 1993. Foi extinto no Governo FHC e retomado no Governo Lula em 2003. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – 1994

<p><b><i>Governo Fernando Henrique Cardoso</i></b></p>	<p>Programa Comunidade Solidária – 1995 Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) – 1997 Política Nacional de Alimentação e Nutrição – 1999. Portaria nº 710 do Ministério da Saúde. Programa Bolsa Alimentação – 2001</p>
<p><b><i>Governo Lula</i></b></p>	<p>Programa Fome Zero -2003: Programa Cartão Alimentação; Programa Bolsa Família, extensão do PNAE; extensão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - 2003 Restabelecimento do CONSEA - 2003 Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) – 2003 Aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) -2010: Regulamentou o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) Adoção da emenda nº 64 - 2010: modificou o Artigo 6º da Constituição Federal, estatuiu a alimentação como direito social.</p>

Fonte: BRASIL, 2013; VASCONCELOS, 2005; BELIK, SILVA, TAKAGI, 2001.

No plano interno o destaque foi atribuído ao Programa Fome Zero. As atividades desse Programa estiveram fundamentadas pela articulação de quatro eixos centrais: i) acesso aos alimentos, ii) fortalecimento da agricultura familiar, iii) promoção de processos de inserção produtiva (geração de renda) e iv) articulação, mobilização e controle social (ARANHA, 2010; CUSTÓDIO et al, 2011; RAMOS, CUERVO, 2012).

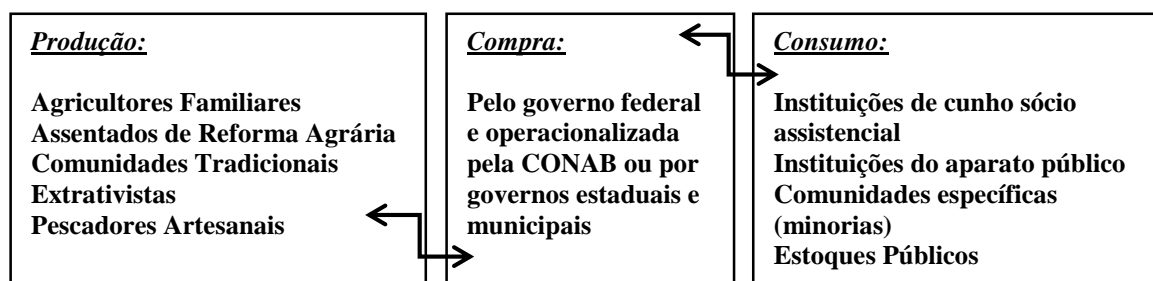
No tocante ao primeiro eixo buscou-se a ampliação do Programa Bolsa Família, a fim de possibilitar aos indivíduos de baixa renda maior capacidade de obtenção de alimentos. Aliado a isso, houve uma expansão considerável dos recursos destinados ao PNAE, a fim de assegurar o acesso dos estudantes de escolas públicas à alimentação diária, contribuindo para o seu desenvolvimento (ARANHA, 2010; CUSTÓDIO et al, 2011; RAMOS, CUERVO, 2012).

Em relação ao segundo eixo, foi assegurada a criação de um Plano Safra específico para os pequenos agricultores, o qual englobou tanto o aumento do crédito destinado através do já existente Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), quanto a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este último, segundo

Aranha (2010), consistiu em importante exemplo de intersetorialidade, ao promover a união entre a oferta de alimentos do pequeno agricultor e a demanda regular por alimentos das redes sócio-assistenciais e dos instrumentos do aparato público, tais como presídios, hospitais e estoques públicos<sup>27</sup> (ver Gráfico 2) (ARANHA, 2010).

Em relação ao terceiro eixo, foi estabelecida em 2003 dentro do Ministério do Trabalho a Secretaria Nacional de Economia Solidária. Essa Secretaria passou a executar o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, o qual, assim como o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Proninc) e o programa Próximo Passo, visaria fornecer qualificação, conhecimento, microcrédito, assistência técnica e assessoria para a inserção da população de baixa renda no mercado de trabalho (ARANHA, 2010). Por fim, o quarto eixo do Programa Fome Zero, pretendeu criar um aparato institucional que fornecesse às populações beneficiárias dos diversos programas, a possibilidade de terem suas demandas e carências ouvidas. Nesse sentido, os conselhos e comitês municipais, estaduais e nacionais tiveram um papel relevante (ARANHA, 2010; CUSTÓDIO et al, 2011; RAMOS, CUERVO, 2012).

## Gráfico 2. Estrutura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)



Fonte: Baseado em ALMEIDA, 2014. Elaborado pela autora.

A preponderância dada ao tema da SAN, não se restringiu à consolidação de programas e políticas no âmbito interno. Como pode se observar no Quadro 1, no ano de 2003, as medidas adotadas pelo ex-presidente Lula também abarcaram a construção da

<sup>27</sup> Uma das modalidades do PAA operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) é a de Apoio à Formação de Estoques. Nessa modalidade a CONAB compra os alimentos diretamente do agricultor familiar ou de suas associações e cooperativas e destina-os para os centros de armazenagem. O alimento é posteriormente comercializado para que haja o ressarcimento ao poder público do dinheiro investido, ou destinado a operações de ajuda humanitária internacional. Estas últimas são gerenciadas pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) (CONAB, 2015).

Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). A CGFome foi criada dentro do escopo do Ministério das Relações Exteriores, sob liderança do Ministro Milton Rondó Filho (BRASIL, 2013, ALBUQUERQUE, 2013). Inicialmente, a instituição centrou-se na cooperação bilateral, mas em 2004, passou a tratar da cooperação multilateral do país na área de SAN, assumindo o gerenciamento das relações do Brasil com o Instituto Social Brasil-Argentina, o Fórum Social Mundial, a FAO, o PMA e o FIDA (ABC; IPEA, 2013).

Como aborda Pilar Brasil (2013):

A chegada do presidente Lula à presidência, no ano de 2003, é um marco da inserção do tema na política externa brasileira. O combate à fome e o desenvolvimento social passaram a ser bandeira da atuação do Brasil no meio internacional. [...] Essa inserção é o reflexo de décadas de tentativas de inserir o combate à fome nas preocupações políticas nacionais; da crescente institucionalização de políticas públicas de segurança alimentar e das demandas da sociedade civil por respostas governamentais mais eficientes (BRASIL, 2013, p. 89).

Em 2003, nas oportunidades que teve de se pronunciar no Fórum Social Mundial, no Rio Grande do Sul, no Fórum Econômico e Social, na Suíça, na Cúpula Ampliada do G-8, na França, e na 58ª Assembleia Geral da ONU, nos EUA, Lula elencou o tema do combate à fome como elemento central de seus discursos (FERNANDES, 2003). Nesse ano, no decorrer das atividades da AGONU, o presidente se uniu à Índia e à África do Sul para criação do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza. O Fundo posteriormente passaria a integrar o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (MRE, 2015).

Em janeiro de 2004, em resposta ao convite feito pelo presidente Lula, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o Presidente da França, Jacques Chirac e o Presidente do Chile, Ricardo Lagos, se reuniram em Genebra para debaterem perspectivas a respeito das questões socioeconômicas globais, com tratamento especial ao tema da erradicação da pobreza e da fome (ANNAN; CHIRAC; LAGOS; LULA, 2004).

Na reunião, os presidentes e o Secretário-Geral da ONU, emitiram uma Declaração conjunta intitulada *Action against hunger and poverty*, também conhecida como Declaração de Genebra. Através do documento as partes decidiram criar um Grupo Técnico formado por especialistas do Brasil, França e países interessados, que seria responsável por estudar diferentes propostas relacionadas a possibilidade de aumentar o financiamento das ações globais de combate à fome (ANNAN; CHIRAC; LAGOS; LULA, 2004).

Ao fim do documento os presidentes reiteraram seu desejo de que o assunto sobre a criação de meios inovadores de financiamento das ações globais contra à fome e à pobreza, fossem discutidos nas Sessões vindouras dos órgãos governativos da FAO, do PMA, do FIDA, assim como no âmbito da AGONU (ANNAN; CHIRAC; LAGOS; LULA, 2004). Como pode-se observar, era uma preocupação do ex-presidente Lula a criação de alternativas dentro do Sistema ONU de meios que viessem acrescer os recursos globais empregados no combate à fome.

Os resultados do estudo realizado pelo Grupo Técnico estabelecido pela Declaração de Genebra, foram apresentados em setembro do mesmo ano em Nova York, antes das atividades da 59ª AGONU, em reunião convocada pelo ex-presidente Lula. Na reunião, cem países assinaram a *New York Declaration on action against hunger and poverty*, confirmando seus comprometimentos com os esforços globais em torno da promoção da segurança alimentar (BRASIL, 2013). Pilar Brasil (2013) atesta que a Declaração de Nova York não logrou resultados concretos, mas, independentemente disso, consistiu em um arranjo político simbólico.

Analisando os documentos das Sessões da Junta Executiva do ano de 2004, percebe-se o destaque atribuído pelo Diretor Executivo do PMA aos esforços do presidente Lula em torno da campanha de combate à fome. O Sumário da Sessão Anual de 2004, que aconteceu logo após as visitas do Diretor Executivo James Morris ao Brasil<sup>28</sup> traz a seguinte nota:

The Executive Director briefed the Board on recent meetings with the presidents of Brazil, Chile and France, where a new global partnership to eradicate hunger had been discussed, on a visit to Peru, where he had seen encouraging signs of private-sector involvement, and on recent efforts to strengthen WFP's public profile (WFP, 2004e, p. 1).

Ademais, o Sumário da Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva do PMA, na qual o NPSNC foi discutido e aprovado, traz na sua introdução a seguinte notificação:

Mr. Morris paid tribute to the efforts of President Lula of Brazil and President Chirac of France in convening a meeting at Head of State level to address hunger and poverty issues and mechanisms to address them, and emphasized that words must lead to deeds, and deeds to results (WFP, 2004c, p. 1).

---

<sup>28</sup>Estes episódios serão relatados posteriormente.



As citações dos documentos mostram que os esforços do presidente Lula deram ao Brasil um lugar de destaque na Junta Executiva do PMA, em um momento decisivo da discussão sobre a ampliação da base doadora e engajamento dos doadores emergentes no órgão. Segundo Patrícia Canuto (2015), o empenho do Presidente Lula em torno do tema de combate internacional à fome certamente contribuiu para as discussões dentro do PMA, inclusive em benefício da própria imagem do Brasil. Ademais, a disponibilização de estoques de alimentos no país (formados a partir do PAA) e a inclusão da agricultura familiar tanto no circuito de fornecimento de alimentos para mercados públicos, quanto no acesso ao crédito gerou, segundo Canuto (2015), a condição necessária para que o país pudesse entrar no rol de países com capacidade de aportar doações em espécie para o PMA. Isso teria ajudado nas discussões sobre o *twinning* e sobre a arrecadação de fundos para movimentar commodities e melhorar a distribuição da assistência humanitária global.

### 3.2.3 ATUAÇÃO DA REBRASFAO

Ao passo que o presidente Lula articulava esforços globais em relação a promoção de acordos visando a redução da fome e da pobreza, a REBRASFAO se empenhava em busca de uma reavaliação dos interesses estratégicos do governo brasileiro no Programa Mundial de Alimentos (FERNANDES, 2013).

Em março de 2003, a REBRASFAO articulou a visita do Ministro do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Miguel Rosseto, à sede do PMA em Roma (FERNANDES, 2013). A visita foi noticiada na época no sítio oficial do MDA. O relato consta que no dia 24 de março de 2003, após reunir-se com Henri Carsaladi, Diretor Adjunto do Departamento de Cooperação Técnica da FAO, o Ministro Miguel Rosseto reuniu-se com James Morris, então Diretor Executivo do PMA. Na ocasião, Rosseto teria destacado as atividades do Programa Fome Zero, apontando a potencialidade do arranjo de combater não só a fome e a miséria no Brasil, mas no mundo. Ambos haveriam concordado com a ampliação das relações Brasil-PMA no tocante ao estímulo da agricultura familiar. Rosseto ainda aproveitou para convidar James Morris para vir ao Brasil e conhecer de perto as ações do Programa Fome Zero (MDA, 2003).

Em 2004, aceitando o convite de Rosseto e motivado pelos esforços globais do presidente Lula em torno do combate à fome, o Diretor Executivo James Morris veio ao Brasil no mês de maio, para discutir meios de cooperação entre o órgão e o governo

brasileiro. Dessa vez, o sítio oficial do PMA relatou a visita. O noticiário apontou que durante os três dias que passou no Brasil, Morris se reuniu com o presidente Lula, vários Ministros, membros do Congresso e com o Conselheiro Especial da Presidência e então coordenador do eixo quatro do Programa Fome Zero, Frei Betto. Morris esperava reforçar as relações Brasil-PMA na luta global contra a fome e criar uma ferramenta de encorajamento da produção agrícola nos países em desenvolvimento (WFP, 2004f).

Durante a visita o Diretor Executivo declarou:

WFP believes that if we are to win the fight against hunger, new alternatives should be considered to raise funds from major untapped sources available in many countries, such as national lotteries. The range of options being discussed needs to be much broader than in the past and to involve the private sector, corporations, foundations and individuals. Fighting hunger is in the interest of everyone on this planet [...] (WFP, 2004f).

Através de sua fala James Morris deu sinais de que na vinda ao Brasil também tratara dos assuntos relacionados à expansão da base doadora do PMA. Nesse caso, pode-se imaginar que as autoridades brasileiras apresentaram ao Diretor Executivo as possibilidades de o país voltar a contribuir com o órgão, caso as medidas de suporte ao cumprimento do FCR fossem aprovadas.

Para Patrícia Canuto (2015), é possível afirmar que o PMA foi positivamente influenciado pelos resultados do Programa Fome Zero, porque se alinhavam com os novos objetivos pré-fixados pela organização, como o de implementar estratégias de assistência humanitária direcionados não somente ao fornecimento de alimentos em situações de emergência, mas também de aumentar o grau de resiliência das comunidades atendidas. Ademais, para Canuto (2015), o esforço do presidente Luís Inácio Lula da Silva, e demais autoridades, de levar o Programa Fome Zero para outros países contribuiu muito com as discussões sobre a flexibilização – commodities e cash - e a ampliação da base doadora do PMA - doadores tradicionais e emergentes - para que o Programa pudesse atuar não somente para mitigar os efeitos de uma crise, mas também para implantar as bases de um processo de desenvolvimento.

### 3.3 PROCESSO PÓS-NPSNC

#### 3.3.1 RETOMADA DAS DOAÇÕES BRASILEIRAS AO PMA

Após a aprovação do NPSNC as relações entre o Brasil e o PMA continuaram se aprofundando. Em 2005 representantes do PMA participaram de um seminário no Rio Grande do Sul organizado pelo MDA e pela CONAB. Na oportunidade, a CONAB discorreu sobre as singularidades do PAA brasileiro e os representantes do PMA relataram sobre os processos de licitação de compras de alimento do órgão. Ainda em 2005, o governo brasileiro recebeu Gordana Jerger, Diretora Regional Adjunta do PMA, que veio ao país para discutir, entre outras questões, a possibilidade de o Brasil passar a doar alimentos ao PMA para atendimento de emergências humanitárias e a assinatura de um acordo de *stand by* através do qual o Brasil estaria apto para recorrer ao PMA para, por exemplo, transporte das suas contribuições em espécie.

O acordo de *stand by* não foi assinado, contudo, acatando as recomendações de Gordana Jerger e as oportunidades da nova fase do órgão, o Brasil voltou a contribuir com o PMA em 2007, após um período de doze anos sem doar. A contribuição financeira e em espécie foi destinada ao *Country Office* da Bolívia, como suporte à população que acabara de ser atingida por enchentes. Dois anos depois, entre agosto e setembro do ano de 2008, o governo brasileiro enviou à Cuba, Jamaica e Haiti, por meios de aviões da Força Aérea Brasileira, doações de alimentos e medicamentos, tendo em vista a situação de emergência desses países que haviam sido atingidos por furacões. A Medida Provisória nº 444, adotada pelo presidente Lula em outubro do mesmo ano, aprovou a retirada de uma certa quantidade de alimentos dos estoques públicos e envio dos mesmos aos três países por meio de um navio da Marinha (FERNANDES, 2013).

Como se observa, o governo brasileiro no processo de retomada das doações ao PMA cumpriu as normas do FCR, ao cobrir todos os custos associados às suas doações, inclusive de transporte. Entretanto, ao assumir suas limitações orçamentárias em 2009, o Brasil realizou a sua primeira contribuição sob o arranjo *twinning* e, a partir daquele ano, esse se tornou o principal instrumento das doações brasileiras ao PMA.

A primeira operação de *twinning* realizada pelo Brasil foi viabilizada pelas contribuições financeiras da Espanha e do *Emerging Donors Matching Fund (EDMF)*. A parceria do governo espanhol com o Brasil foi motivada pela adesão da Espanha em 2009 à

Iniciativa América Latina e Caribe Livre da Fome - 2025 lançada pela FAO em 2005 (IALCSH, 2015). Além da contribuição espanhola, o Diretor Executivo James Morris autorizou o uso de 6,5 milhões de dólares do EDMF para cobrir os custos associados da contribuição brasileira de alimentos. Ao todo, foram doados pelo Brasil 25 mil toneladas de alimentos (CANUTO, 2013).

As doações de alimentos realizadas pelo Brasil ao PMA até o ano de 2011, dependeram da adoção de Medidas Provisórias (MP) pelo Poder Executivo que autorizassem a doação de estoques públicos de alimentos para a assistência humanitária internacional brasileira. As MP determinavam a quantidade que poderia ser doada de cada alimento e os países elegíveis para receber as doações. A MP nº 444 adotada em 2008, foi transformada em dezembro do mesmo ano na Lei nº 11.881. Entretanto, devido às limitações dessa última, que autorizava a doação de alimentos apenas para Cuba, Jamaica e Haiti, ela foi substituída pela MP nº 481 em 2010. Nessa MP foram incluídos na lista de países elegíveis ao recebimento das doações do Brasil, demais Estados da América Latina e Caribe e diversos países do continente africano, sobretudo os de língua portuguesa (MP nº 481, 10 de fevereiro de 2010). As MP e Leis aprovadas nos anos seguintes, asseguraram a ampliação do quadro de beneficiários.

Em dezembro de 2010, a MP nº 481 foi substituída pela MP nº 519, que foi convertida na Lei 12.429 em 2011. A inovação trazida pela Lei nº 12.429 centrou-se na especificação no §3 do Art. 1º de que o frete e demais custos associados à doação de alimentos dos estoques públicos nacionais, deveriam ser providenciados pelo PMA, ou ressarcidos através da monetização de parte da doação (parágrafo III, §2 do Art. 1º). A inserção dessa normativa na Lei indicou o reforço do governo brasileiro à utilização das ferramentas de suporte ao cumprimento do FCR aprovadas no NPSNC – *twining* e monetização. Além das alterações citadas, a Lei nº. 12.429 aumentou o limite de toneladas que poderiam ser doados dos estoques públicos. O de arroz, por exemplo, passou de 100 mil toneladas (MP nº 519) para 500 mil (Lei nº 12.429, 20 de junho de 2011).

Em 2012, a restrição temporal de doze meses estabelecida pela Lei nº 12.429 às doações por ela autorizadas foi retirada, e através da Lei nº 12.688 de 2012 prorrogou-se em base permanente a autorização das doações. Em junho de 2014, a aprovação da Lei nº 13.001 aumentou de 500 mil (previsto na Lei 12.688) para 1 milhão de toneladas a quantidade de arroz apta a ser doada do Brasil ao PMA (Lei nº 13.001, 20 de junho de 2014).

A dupla extensão na quantidade limite de arroz apta a ser doada, não parece ser coincidente. Fernandes (2013) destaca em sua tese que a primeira extensão aprovada na Lei nº 12.429 em 2012, foi bastante condicionada pela mobilização de congressistas da bancada ruralista que acolheram as demandas dos produtores de arroz do Rio Grande do Sul. Para a rizicultura nacional, o aumento do limite de arroz que poderia ser doado dos estoques públicos para assistência humanitária internacional, asseguraria maior venda de seus produtos ao governo brasileiro, o qual fornecia aos agricultores um preço mais justo do que o preço abaixo do custo de produção que o mercado oferecia (FERNANDES, 2013)

O aparato consolidado pela Lei nº 12.429 possibilitou o aumento progressivo das contribuições em espécie realizadas pelo Brasil ao PMA sob o arranjo *twinning*. Esse aumento colocou o Brasil em 2011 na posição de 10º maior doador governamental do órgão. O *Annual Performance Report* de 2011, apresentado na Sessão Anual da Junta Executiva de 2012, mencionou a alavancada brasileira:

The strong relationships with Brazil and with developing economies are founded on innovative funding: the value of twinning arrangements doubled in 2011, providing opportunities for South–South cooperation and leveraging cash contributions from traditional donors (WFP, 2012b, p. 51).

Em 2012 o Brasil continuou sendo destaque no órgão ao figurar entre os cinco maiores doadores governamentais (ver Anexo B). Os anos de 2011 e 2012 consistiram nos períodos em que o Brasil mais contribuiu com o órgão, se compararmos as doações financeiras feitas do período pré-1997 (quando o Brasil parou de contribuir com o PMA e afastou-se das atividades do órgão) até os dias atuais. As tabelas abaixo (Tabela 3, 4, 5, 6 e 7) fazem um apanhado geral das contribuições realizadas pelo Brasil de 2008 até agosto de 2015.

**Tabela 3- Doações de Alimentos do Brasil por meio do PMA 2008 - 2015 (dados em toneladas)**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (até agosto)	Total (tons)
0	25.000	0	83.922,08	206.432,55	18.432,76	12100	6.955,10	352.842,49

Fonte: CGFome. Elaborada pela autora.

**Tabela 4 - Valor do transporte doado por outros países e fundos multilaterais para viabilizar as doações em espécie do Brasil (valor em dólares)**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
0	8.601.069	0	51.068.380,94	109.342.721,80	8.124.069,77	232.128,46	3.448.405,50	180.816.775

Fonte: CGFome. Elaborada pela autora

**Tabela 5- Valor do transporte doado pelo Brasil para viabilizar as suas doações em espécie (valor em dólares)**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
0	0	0	300.000,00	539.539,00	108.603,00	0	1.950.447,27	<b>2.898.589,27</b>

Fonte: CGFome. Elaborada pela autora.

**Tabela 6 - Valor estimado em dólares da quantidade de alimentos doada pelo Brasil entre 2008-2015**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
0	15.000.000	0	47.269.365,40	93.031.277,90	8.847.722,17	8.771.633,85	3.577.617,46	<b>176.497.616,78</b>

Fonte: CGFome. Elaborada pela autora.

**Tabela 7 - Colaborações Financeiras do Brasil ao PMA 2008 – 2015 (dados em dólares)**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
200.000	1.036.050,77	10.413.885,77	2.700.000,01	1.592.118,00	1.330.270,30	3.505.313,98	0	<b>20.777.639</b>

Fonte: CGFome. Elaborada pela autora.

Como demonstra a Tabela 3, até agosto de 2015, mais de 350 mil toneladas de alimentos foram doadas pelo Brasil ao PMA. O valor total desses alimentos corresponde a aproximadamente 177 milhões de dólares (ver Tabela 6). Para viabilizar essas doações, mais de 180 milhões de dólares foram empregados por outros membros do PMA e por fundos multilaterais (ver Tabela 4). É importante ressaltar que só o valor dos custos de transportes coberto por outros países e pelos fundos multilaterais, sem contar os outros custos associados, superaram a quantidade do próprio alimento doado. A cifra destinada ao financiamento do frete das doações brasileiras só não foi maior, porque o Brasil financiou o transporte de algumas de suas doações em espécie, aproximadamente 3 milhões de dólares foram empregados para esse fim (ver Tabela 5). Esses dados atestam a dificuldade que países emergentes como Brasil teriam para cumprir a norma do FCR sem o apoio de ferramentas como o *twinning*.

Segundo os dados do CGFome, os principais países que se dispuseram a cobrir os custos de transporte das doações brasileiras foram a Espanha, a Austrália e os Estados Unidos. Os fundos multilaterais e agências do Sistema ONU também tiveram um papel importante na canalização das contribuições brasileiras. No período de 2008-2015 o *Central*

*Emergency Fund Response (CERF)* da *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)* e a *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)* figuraram entre importantes contribuintes dessa categoria.

Outros países contribuíram, ainda que de forma menos expressiva, para transporte das doações do Brasil. Entre esses estão Luxemburgo, Nova Zelândia, Alemanha, Noruega, Suíça, Guatemala, São Tomé e Príncipe e Andorra. Ainda segundo as informações da GGFome, no ano de 2011 e 2012, doadores privados também ajudaram a cobrir os custos de frete das doações do Brasil (CGFOME, 2015).

O aumento das doações do Brasil e outras potências emergentes para o PMA, ganhou destaque na literatura sobre os doadores emergentes. Stacey White (2011) destacou em seu estudo que apesar dos doadores emergentes doarem para - ou por meio - de uma diversidade menor de organismos multilaterais se comparados aos doadores tradicionais, percebia-se uma proeminência do PMA no recebimento de doações destes países nos últimos anos:

“[...] one striking trend worth highlighting is that a number of emerging powers are beginning to give in very large amounts to the World Food Programme (WFP). WFP has always garnered high percentages of donor portfolios (food security traditionally generates the highest levels of funding by donors across the board), so its placement at the top of donor portfolios is nothing new. Still, the rapidity of the increase of emerging donor support to this flagship UN agency is noteworthy (WHITE, 2011, p. 8).

Na lista elaborada por Kerry Smith (2011,) das cinco organizações multilaterais que mais receberam contribuições dos doadores não-DAC entre os anos de 2006 e 2010, o PMA ocupou o primeiro lugar nos anos de 2006 e 2008, o segundo lugar em 2009 e 2010 e o quarto lugar em 2007. As autoras atestam várias razões para o destaque do PMA entre os emergentes. Entre elas estão a importância que o problema da insegurança alimentar ganhou no cenário internacional devido aos recorrentes desastres ambientais; a boa reputação do órgão e os impasses legais e operacionais internos que levaram os países a lançar mão dos instrumentos dispostos pelo PMA, a fim de aprimorar a efetividade da ajuda (WHITE, 2011; SMITH, 2011). Estes fatores podem ter contribuído para o aumento da atuação dos emergentes no PMA, mas o processo intra-PMA que culminou na aprovação do NPSNC, certamente teve papel decisivo para que o órgão aprofundasse suas relações com doadores não-tradicionais.

### 3.3.2 ADOÇÃO PELO PMA DO PROGRAMA *PURCHASE FOR PROGRESS (P4P)*

O Plano Estratégico 2008-2013 do PMA foi um marco para o órgão. Os objetivos estatuídos no Plano promoveram uma transição do PMA promotor de ajuda alimentar, para um PMA promotor de assistência alimentar<sup>29</sup>. As mudanças foram provenientes da constatação de que o combate à fome deveria ser feito a partir de ferramentas que reduzissem a dependência dos países recipiendários e ajudassem os no desenvolvimento de estratégias de longo prazo no combate à fome (WFP, 2007).

Os Estados inseriram entre os cinco objetivos gerais do Plano Estratégico 2008-2013, o desejo de que as compras locais realizadas pelo PMA para atender indivíduos em situação de insegurança alimentar consistissem, para além de uma ferramenta de assistência alimentar, em um investimento produtivo na comunidade local. Esse investimento deveria ser feito especialmente na produção da agricultura familiar (WFP, 2007).

Seguindo as orientações do Plano Estratégico 2008-2013, funcionários do PMA se reuniram com representantes da Fundação Bill & Melinda Gates, para discutirem opções de união das demandas alimentares dos programas de alimentação escolar gerenciados pelo PMA com a promoção do desenvolvimento agrícola da região em que as escolas se encontravam. Os atores acreditavam que a conexão entre a produção dos agricultores familiares e as demandas dos programas gerenciados pelo PMA poderiam trazer diversos benefícios para as comunidades, que não se restringiram ao âmbito da segurança alimentar e nutricional. A partir dessas discussões o PMA em parceria com a Fundação Bill & Melinda Gates lançou em 2008 o programa piloto intitulado *Purchase For Progress (P4P)* (WFP, 2012c).

Com o apoio da Fundação Bill & Melinda Gates, o P4P foi executado inicialmente em dez países da África. Com o passar do tempo outras fundações, agências de cooperação e doadores governamentais do PMA passaram a cooperar com o projeto que atualmente já

---

<sup>29</sup> Como explanam Harvey et al (2010, p. 1, grifo nosso): “An increasing number of donors and aid agencies are using the term food assistance (**assistência alimentar**) as an alternative to food aid (**ajuda alimentar**). For instance, WFP, in its new strategic plan, refers to the shift from being a food aid to a food assistance agency. A major reason for the evolution in terminology is to allow agencies to include the provision of cash for food-related purposes within definitions of food assistance. However, the ways different stakeholders presently define food assistance vary considerably. Some definitions embrace all interventions that address food insecurity and nutrition (including in-kind food aid, cash transfers, some forms of production and market support) while others limit food assistance to direct food and cash-based transfers”.



chegou em vinte países. O sítio oficial do PMA relata que através do P4P o órgão visa incentivar a produção dos agricultores familiares ao possibilitar a eles a venda regular de seus produtos a um preço mais justo. O PMA recomenda que os governos locais e instituições do setor privado também passem a comprar regularmente dos agricultores familiares para que se estabeleça um sistema sustentável de geração de renda e promoção de SAN (WFP, 2015a).

As semelhanças existentes entre o P4P lançado pelo PMA em 2008 e o PAA criado pelo governo brasileiro em 2003 - como um do instrumento do Programa Fome Zero -, são bastante evidentes. A precedência do arranjo brasileiro indica que o PMA considerou o sucesso do programa no Brasil como fundamento para replicá-lo internacionalmente.

Patrícia Canuto (2015) atesta que assim como o Programa Fome Zero, o P4P inspira-se, também, no quadriplé a) acesso a alimentos; b) geração de renda; c) fortalecimento da agricultura familiar, e d) articulação, mobilização e controle social. Nesse caso, sua operacionalização, semelhante ao PAA, revela o grau de influência dos programas brasileiros sobre os projetos internacionais e sobre a realidade de outros países em desenvolvimento. Canuto (2015) afirma que nesse contexto o Brasil passa a ser “vitrine” para os doadores - que são estimulados a investir em algo que tem “potencial para dar certo” -, e para os beneficiários - que são motivados a aderir aos projetos do PMA e dar um passo em direção à resiliência e ao desenvolvimento.

### 3.3.3 ESTABELECIMENTO DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME EM BRASÍLIA

No ano de 2005 o Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), José Fernandes, juntamente com o Diretor de Ações Educacionais do FNDE, Daniel Balaban, visitaram a sede da FAO em Roma para negociar um Memorando de Entendimento entre o governo brasileiro – representado pelo FNDE – e a FAO. O acordo visava o compartilhamento, através da FAO, do *know-how* brasileiro na área de programas de alimentação escolar. A parceria firmada não teria produzidos os resultados esperados devido a limitada capacidade institucional da FAO de lidar com o tema. Contudo, diante da crescente demanda de países em desenvolvimento pelo entendimento da experiência

brasileira com o tema da alimentação escolar, o FNDE continuou buscando uma forma eficaz de estruturar a cooperação nessa área (ALMEIDA, 2014; FERNADES, 2013).

Nessa busca, o FNDE começa a perceber a oportunidade de firmar uma parceria com o PMA para sanar a lacuna existente. A partir dos esforços do FNDE, o Brasil doou em 2007, 995 mil dólares para o PMA, para dar suporte ao desenvolvimento de programas de alimentação escolar em países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CLP) e América Latina e Caribe. A doação iria levar em 2008 ao estabelecimento do *Brazil-WFP Trust Fund* (Fundo Fiduciário Brasil-PMA). Em 2009 o Brasil doou a cifra de mais um milhão de dólares para o Fundo que seriam destinados à estruturação de projetos de alimentação escolar nos países das regiões citadas (ALMEIDA, 2014; FERNADES, 2013).

Apesar do Fundo Fiduciário aparentar ser uma oportunidade de suprir as demandas dos países em desenvolvimento e do Brasil por um instrumento de eficaz compartilhamento da experiência brasileira, na prática ele se tornou ferramenta limitada de alcance desse objetivo. Através do Fundo o Brasil estava apenas financiando a implementação dos projetos de alimentação escolar pelo PMA, e não compartilhando sua grande experiência com este tipo programa, nem contribuindo para uma discussão mais profunda sobre a adaptação do modelo brasileiro às diferentes realidades dos países demandantes. Como relatou Daniel Balaban (atual Presidente do Centro de Excelência contra Fome) à Almeida (2013), o governo brasileiro:

[...] started to realize that it (*FNDE*) would not be effective, because you go in the country and do it for them, when actually you only learn by doing (...) and this is, in my opinion, the biggest mistake that traditional organizations make with the recipient countries. They implement projects and, once they finish, nothing is assumed by the local government and no institutions are built. Then we started to think on something that could really support countries building up their own capabilities and institutions, a place where we could have knowledge exchange (...). And this was the embryo of the Centre (ALMEIDA, 2014, p. 51, grifo nosso).

Como exposto na citação acima, a solução encontrada pelo FNDE e PMA foi a de criar um centro no qual se pudesse estruturar e coordenar em diversos aspectos a cooperação entre os países em desenvolvimento na área da segurança alimentar e nutricional, sobretudo no tema da alimentação escolar. A partir da assinatura de um Acordo Quadro entre o PMA e o Brasil, foi estabelecido em 2011 o Centro de Excelência contra a Fome (*WFP Centre of Excellence Against Hunger*) com sede em Brasília (ALMEIDA, 2014; FERNADES, 2013).

Segundo Gabriela Almeida (2014), para o PMA o Centro de Excelência contra a Fome comporta-se como um deslocamento progressivo do órgão fundamentado na “ajuda tradicional” que focava em apoiar a implementação de programas de alimentação escolar

geridos pelo PMA, para um órgão focado em assistir à construção de programas geridos pelos governos locais e adaptados à realidade do país sede.

Almeida (2013) cita um fato interessante ocorrido em outubro de 2013 na Universidade de Antuérpia na Bélgica. O *Institute of Development Policy and Management* dessa Universidade organizou um evento para discutir o tema “*Food and development: What’s on the menu?*”. Para palestrar no evento, convidaram Zlatan Misilic, então Diretor Adjunto da Policy, Programme Guidance and Innovation Division do PMA. Na ocasião, quando questionado sobre a incapacidade do PMA de promover soluções de longo prazo para países com problemas sérios de insegurança alimentar, o que, na prática, poderia levar a manutenção do *status quo* político e econômico, Misilic mencionou a atuação do Centro de Excelência contra Fome no fomento de estratégias duradouras de combate à fome e promoção de desenvolvimento. Nesse caso, fica evidente o benefício da associação com o governo brasileiro para a própria reputação global do órgão.

Conforme discurso oficial, o Centro de Excelência contra a Fome pretende se portar como um ambiente global de troca de experiências, desenvolvimento de capacidades, promoção de proteção social e Cooperação Sul-Sul (WFP, 2015b). Patrícia Canuto (2015) assegura que ao propor que a assistência humanitária vise, obrigatoriamente, ao desenvolvimento sustentável e ao aumento da resiliência dos países em risco o Centro de Excelência contra a Fome reflete o espírito da CSS.

É interessante notar que a demanda por um fomento da Cooperação Sul-Sul no âmbito da SAN que proporcionasse, entre outras coisas, o compartilhamento das experiências brasileiras no tema, não foi realizada apenas no âmbito das instituições predominantemente governamentais, mas também nos órgãos com grande incidência da sociedade civil como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Na plenária de 10 de dezembro de 2008, esse Conselho debateu e aprovou o documento intitulado ‘*A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro*’. No documento, o CONSEA reafirmou seu desejo de que a ONU suportasse o fomento da CSS no campo da SAN, principalmente através da réplica e adaptação de programas brasileiros de sucesso em outros países. No

mesmo documento, o CONSEA propôs ao governo brasileiro a defesa do PAA e de outras políticas brasileiras de SAN na Junta Executiva do PMA<sup>30</sup> (CONSEA, 2008).

Quando perguntado sobre o contexto que levou a essas proposições na plenária do CONSEA, Renato Maluf (2015)<sup>31</sup>, que foi presidente do Conselho nesse período, declarou que o papel do CONSEA foi acolher e repercutir demandas provenientes dos próprios setores de governo envolvidos que se dispunham, na época, a avançar na Cooperação Sul-Sul em programas de SAN com a concepção desenvolvida no Brasil. Para Maluf (2015), esse avanço contava e ainda conta com o apoio da representação da sociedade civil no Conselho, ainda que a todo modo apresentando alertas quanto a várias questões envolvidas nessas iniciativas de transferência de políticas.

Maluf (2015) reiterou que não vê uma associação, mesmo que indireta, do debate produzido no CONSEA e a criação do Centro de Excelência contra a Fome, mas enfatizou que o CONSEA sempre apoiou a atuação internacional do Brasil nesse campo e tem tido muita interação com o Centro de Excelência. Para Maluf (2015), é evidente que a criação do Centro refletiu os resultados do Programa Fome Zero e sua visibilidade internacional, junto da qual vai a própria experiência de participação do CONSEA. Maluf (2015) mencionou que o lançamento do Centro se fez, inclusive, em evento paralelo à 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com a presença de representantes do CONSEA, em Salvador.

Ao ser questionado sobre se a atuação regular do CONSEA na proposição ao governo brasileiro de diretrizes para atuação internacional no campo da SAN, poderia indicar uma visão mais ativa da Política Externa Brasileira enquanto Política Pública, Maluf (2015) assegurou que a incidência da sociedade civil na Política Externa Brasileira ainda não é facilitada, pois não há espaços adequados para tanto. Para Maluf (2015), a sociedade civil tem procurado acompanhar alguns programas e ações internacionais no campo da SAN - como o PAA-África, Pro-Savana em Moçambique, e projetos na América Latina e Caribe-, faz propostas e alertas a respeito, mas, ao mesmo tempo, se ressentida da falta de transparência e de rendição de contas. Maluf (2015) reitera que os próprios setores de governo reconhecem que o país não conta com uma política de cooperação (em geral e para a SAN). No que toca

---

<sup>30</sup>É interessante verificar que o documento do CONSEA sugere a defesa de programas brasileiros na Junta Executiva do PMA um mês depois da eleição do Brasil como membro da Junta Executiva. O país que desde 1999 atuava apenas como Estado observador, em novembro de 2008 foi eleito por aclamação no Conselho da FAO para compor a Junta Executiva no período de 2009-2011. O país teve a sua reeleição assegurada em 2011 e 2014 (WFP, 2015c).

<sup>31</sup> Entrevista concedida à autora em 2015 por Renato Maluf, ex-Presidente do CONSEA e atual Coordenador da Comissão Permanente de Macrodesafios Nacionais e Internacionais do CONSEA. Ao longo do texto se utilizará o termo 'Maluf (2015)' para se referir aos relatos da entrevista.

ao aumento da incidência da sociedade civil nos temas da CSS em SAN, Maluf (2015) declarou o aguardo da decisão sobre a proposta de criação do Conselho Nacional de Política Externa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo desse trabalho podemos apontar algumas considerações. Como visto no Capítulo 1, a discussão sobre os doadores emergentes se situa na literatura sobre a CID de forma contraposta à discussão sobre os doadores tradicionais que consistem, de forma geral, nos Estados-membros do DAC/OCDE. Percebeu-se que os doadores emergentes não constituem um bloco homogêneo quando se trata da própria concepção de CID e da postura deles frente ao SICD. Os considerados ‘doadores emergentes’ por Smith et al (2010) e integrantes do Modelo DAC por Walz e Ramachandram (2011) se caracterizam por seguirem as regras do DAC/OCDE em seus programas de CID, adotando inclusive a concepção de AOD daquele órgão. O Brasil é postulado como integrante do grupo de fornecedores de CSS (SMITH et al, 2010) e incluído no Modelo do Sul (WALZ e RAMACHANDRAM, 2011), nesse caso assumiria, entre outras coisas: um programa de CID baseado em um relacionamento mutuamente benéfico, articulado de forma horizontal, no qual os países se portam como parceiros de desenvolvimento e não doadores, sem imposição de condicionalidades políticas ou socioeconômicas para recebimento ou compartilhamento da assistência e fundamentando no compartilhamento de aprendizado entre países que ao longo da história passaram por semelhantes dilemas políticos, sociais e econômicos.

A concepção adotada pelo Brasil de CID (COBRADI) e especificamente de cooperação humanitária, preza por uma ação de caráter emergencial e outra de caráter estruturante. Como vimos no Capítulo 3, o posicionamento brasileiro quanto a essas duas linhas de ação se refletiu nas relações desse país com o PMA. O aumento das doações em espécie, facilitado pela aprovação do NPSNC, veio acompanhado do fomento de estratégias de apoio ao compartilhamento do *know how* brasileiro em termos de políticas e projetos de SAN como o PAA – P4P – e o PNAE – Centro de Excelência contra a Fome. Nesse caso, a construção desses instrumentos em outros países em desenvolvimento corroboraria para um desenvolvimento socioeconômico mais sustentável, reduzindo, inclusive, o grau de insegurança alimentar.

Como visto no Capítulo 2, a criação do PMA se deu primeiramente como fruto da proposta do presidente Eisenhower dos EUA em 1960 de estabelecimento no âmbito da ONU de um instrumento de concessão de ajuda alimentar e, por outro lado, pela reafirmação dessa proposta em 1961 por George McGovern, diretor do Programa norte-americano

Alimentos para a Paz. O plano de fundo dessas propostas era o desejo de compartilhar o ‘fardo’ da ajuda alimentar com mais países, para que os custos dessa prática cooperativa não se concentrassem nos principais doadores como EUA, Austrália, Canadá e UE (membros do DAC/OCDE também criado em 1961) (CLAPP, 2012). A partir de sua criação em 1961 e aprovação em caráter permanente em 1965, o PMA se desenvolveu de várias maneiras, passando, por exemplo, por duas reformas em seu órgão governativo que do inicial IGC passou para o CFA em 1974 e para a Junta Executiva em 1995. No entanto, ao longo dos anos a provisão de recursos e alimentos para o PMA continuou concentrada em um grupo seleto de países, basicamente os mesmos que em 1961 decidiram criar o órgão para compartilhar o ‘peso’ da ajuda. Essa dependência do PMA de um número pequeno de doadores começou a se tornar incômoda no fim dos anos noventa, quando a queda brusca no montante de doações destinadas ao PMA motivou uma discussão dentro do órgão sobre ampliar a base doadora.

Os aspectos dessa discussão foram apresentados no Capítulo 3 que, além de detalhar o processo de elaboração e aprovação do NPSNC, explanou a atuação brasileira no período. Em primeiro lugar, percebeu-se que o debate aflorado no fim da década de noventa e início dos anos 2000 sobre o engajamento dos doadores emergentes, não esteve restrito ao Programa Mundial de Alimentos. A situação de crise de recursos pela qual passavam diversos Fundos e Agências da ONU, levou ao alerta na Resolução 56/201 emitida pela AGONU, da necessidade de se rediscutir a estrutura das instituições do Sistema ONU que se encontravam historicamente dependentes de um seleto grupo de países. Esse dado mostra que o debate não foi uma iniciativa, por assim dizer, do PMA - Secretariado, Junta Executiva (membros e observadores) -, mas um reflexo de um debate mais amplo no Sistema ONU.

No caso do PMA, esse debate ganha força pela atuação do Diretor Executivo James Morris (eleito em 2002) que era favorável a inserção de países emergentes no rol de contribuintes do órgão para, além de assegurar a sustentabilidade das atividades do PMA, diminuir a dependência dos doadores tradicionais. Essa posição do Diretor Executivo pode ser confirmada pela sua decisão de criar em 2003 o *Emerging Donors Matching Fund*, destinado a cobrir os custos associados das contribuições dos países inaptos a cumprir a norma do FCR. Essa decisão foi assegurada posteriormente pela regulamentação do arranjo *twinning* no NPSNC.

Outra questão verificada relaciona-se à impressão de que, inicialmente, a decisão de facilitar a inserção de países emergentes no PMA não era consensual. Isso se evidencia pelo

citado episódio em que a Delegação indiana se posiciona de forma contundente contra as declarações de alguns membros da Junta Executiva de que os países com problemas internos de SAN deveriam centrar-se no atendimento aos seus próprios cidadãos. A rejeição inicial dos membros da Junta Executiva do PMA reflete a postura contrária à atuação dos doadores emergentes explanada no Capítulo 1. Enquanto a abordagem apontada por Naím (2007) e Manning (2006) ressalta os riscos da atuação dos doadores emergentes para o arcabouço consolidado pelas instituições do SICD que visariam limitar a ajuda indiscriminada, assim como os riscos da atuação daqueles para os próprios beneficiários da ajuda, por não apresentarem condicionalidades de mudanças políticas, por exemplo, os Estados-membros na Junta Executiva apresentaram o risco para a própria condição de SAN dos doadores emergentes se fosse facilitada a integração deles no órgão. No caso brasileiro percebe-se que o aumento das contribuições para o PMA esteve lado a lado ao fomento de programas e políticas de SAN internamente, as quais vêm logrando resultados importantes. Em 2014, por exemplo o país saiu do mapa da fome da FAO (FAO; FIDA; WFP, 2014).

De todo modo, a posterior decisão da Junta Executiva de requisitar ao Secretariado a realização de consultas informais para delineamento de estratégias de engajamento dos doadores emergentes, demonstra uma alteração da condição inicial de rejeição dessa inserção. Essa alteração pode ter sido motivada tanto pela atuação dos doadores emergentes interna ou paralela às negociações da Junta Executiva - como no caso da articulação do ex-presidente Lula e da REBRASFAO -, quanto ao acato dos doadores tradicionais à proposta de ‘cooptar’ os doadores emergentes e garantir a sustentabilidade do órgão. Não consideramos as duas situações como excludentes.

Embora inicialmente pensássemos na atuação brasileira no processo de elaboração e aprovação do NPSNC, a partir das discussões e debates na Junta Executiva, como, por exemplo, apoiando a Delegação indiana em seu posicionamento a favor da inserção dos países emergentes no órgão, o processo de pesquisa demonstrou que no período de discussão e posterior aprovação do NPSNC o Brasil não tinha incidência significativa na Junta Executiva do PMA, por assumir *status* de Estado-observador. A atuação brasileira teria se dado de forma paralela a partir dos esforços do ex-presidente Lula e da REBRASFAO – na articulação das visitas entre os atores-chaves do governo brasileiro e do PMA - em assegurar o aprofundamento das relações Brasil-PMA.

Como visto no Capítulo 3, a Declaração de Genebra assinada em janeiro de 2004 como resultado da mobilização do ex-presidente Lula, destacou o desejo de que fossem



discutidos nos órgãos governativos da FAO, PMA, FIDA e na AGONU meios inovadores de financiamento das ações internacionais de combate à fome. Isso demonstra que era um desejo de Lula que se criassem no âmbito da ONU formas alternativas de manutenção das ações contra a insegurança alimentar. Os esforços do ex-presidente no plano internacional em torno da temática de SAN, aliados à articulação da REBRASFAO, possibilitaram a visita do então Diretor Executivo do PMA, James Morris, ao Brasil. Na visita Morris se encontrou com diversas autoridades responsáveis pelos principais programas de SAN brasileiros. De acordo com o relato dessa visita, verifica-se que Morris tratou dentre outros assuntos dos meios de possibilitar a expansão da base doadora do PMA. Ademais, o esforço do ex-presidente Lula para que fossem assinadas a Declaração de Genebra e a Declaração de Nova York em 2004, foi reconhecido por Morris na Sessão Anual e na Terceira Sessão da Junta Executiva do PMA de 2004. Na Terceira Sessão, inclusive, foi aprovado o documento NPSNC.

Na entrevista realizada com a Oficial de Chancelaria Patrícia Canuto, a mesma relatou que atuação brasileira influenciou a discussão no PMA sobre engajamento dos emergentes. Segundo Canuto (2015), a disponibilização de estoques de alimentos no Brasil formados a partir do PAA e a inclusão da agricultura familiar tanto no circuito de fornecimento de alimentos para mercados públicos, quanto no acesso ao crédito, criaram a condição necessária para que o país fosse capaz de adentrar o rol de países com capacidade de aportar doações em espécie para o PMA.

No que toca ao NPSNC, Arnaldo Fernandes (2015) considera que o documento pode ser considerado um ponto favorável ao aprofundamento das relações Brasil-PMA, mas que não gerou tanto impacto quanto a própria atuação do ex-presidente e demais autoridades na articulação do compartilhamento da experiência brasileira no campo da SAN. Os exitosos programas brasileiros no campo da SAN teriam contribuído para a ascensão do país no órgão, assegurando, por exemplo, a replicação do PAA a partir do P4P em 2008 e a criação do Centro de Excelência contra a Fome em 2011. Esse último, segundo Fernandes (2015) consiste em um modelo absolutamente inovador no PMA, por não se tratar de um *Country Office* nem de um escritório de captação de recursos, mas de um instrumento de compartilhamento e promoção de políticas de SAN sustentáveis.

Apesar da colocação de Fernandes (2015) sobre a para-importância do NPSNC no processo de ascensão do Brasil no PMA, é importante ressaltar que sem o uso do arranjo *twinning*, o Brasil dificilmente chegaria ao posto de décimo maior doador governamental em

2011 ou integraria o grupo de cinco maiores doadores governamentais em 2012. Aliás o próprio Fernandes (2013, p. 162) na sua tese de doutorado, faz uma recomendação ao governo brasileiro de que se atente às mobilizações atuais na Junta Executiva incentivadas pelos “doadores tradicionais, como a Finlândia e Canadá”, que desejam reavaliar as regras que abrem exceção para países em desenvolvimento receberem suporte ao cumprimento da norma do FCR. Fernandes (2013) reitera que um bloqueio do uso do *twinning* poderia limitar as doações brasileiras ao órgão. Não se pretende aqui afirmar que a aprovação do NPSNC foi um fator imprescindível para que posteriormente fossem adotados o P4P e o Centro de Excelência contra a Fome, por exemplo. A experiência brasileira na construção de exitosos programas de SAN e a articulação entre o governo brasileiro e o PMA para internacionalizá-los, poderiam ter sido suficientes para o estabelecimento dessas parcerias. De toda forma, a relevante posição conquistada pelo Brasil no rol de contribuintes do PMA no período pós-NPSNC, agregaram positivamente esse processo.

No que toca às contribuições brasileiras, também é importante ressaltar que como apontado no Capítulo 3, um dos motivos para o governo brasileiro ter parado de doar em 1995 para o PMA foi a falta de informação pelo próprio órgão sobre o destino das contribuições brasileiras. Esse problema teria sido resolvido pela concepção de *twinning* aprovada no NPSNC, a qual permite ao país doador do alimento escolher tanto o parceiro de contribuição (que irá cobrir os custos associados à doação) quanto o beneficiário dessa doação. Sendo assim, o Brasil obtém maior liberdade para direcionar suas contribuições de acordo com seus interesses humanitários e estratégicos.

Essa pesquisa não teve como objetivo investigar a atuação dos outros doadores emergentes no processo de elaboração e aprovação do NPSNC, nem no processo pós-NPSNC. Contudo o episódio da Delegação indiana demonstra que outros países fortaleceram a posição de inclusão dos emergentes no PMA. A análise documental não nos permite identificar esses outros países, desse modo, seria preciso, entre outras coisas, promover entrevistas com os representantes da Índia no PMA para saber quem foram os apoiadores do país nesse episódio e no processo como um todo<sup>32</sup>. Essa pesquisa mais ampla será desenvolvida a partir do ano que vem no Mestrado que realizarei na Universidade Federal de Pernambuco. O objetivo é avaliar se houve uma atuação coordenada dos doadores emergentes intra e extra Junta Executiva do PMA que ajudaram a consolidar as mudanças

---

<sup>32</sup> A análise aqui demonstrada coloca o Brasil como um dos motivadores desse debate, ainda que paralelo às discussões da Junta Executiva.

institucionais que vêm ocorrendo no órgão, as quais têm colocado essa agência em lugar de destaque na literatura sobre doadores emergentes (WHITE, 2011; SMITH, 2011). Além da ampliação do escopo da pesquisa, buscar-se-á lançar mão de um aparato teórico sobre processos de negociações e mudanças em Regimes e Organizações Internacionais para poder situar o caso do PMA.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA, 2010.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional :2010**. Brasília: IPEA, 2013.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. 252f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ALMEIDA, Gabriela Flavia M. **Perceptions on the effectiveness of the Brazilian technical cooperation for knowledge transfer in food security: The WFP-Brazil partnership on the Centre of Excellence against Hunger**. 2014. 85f. Dissertação (Master of Development Evaluation and Management) - Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Bélgica, 2014.

ANUNCIATO, Renata O., MARX, Vanessa. Política Externa Brasileira e a Atuação da EMBRAPA no Caso do Cotton-4. In: 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 22 a 26 de julho de 2011. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <[http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1368488155\\_ARQUIV\\_O\\_PEBaatuacaodaEmbrapanocasodoCotton-4ABRI2013.pdf](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1368488155_ARQUIV_O_PEBaatuacaodaEmbrapanocasodoCotton-4ABRI2013.pdf)>. Acesso em: novembro 2014.

ARANHA, Adriana V. Fome Zero: um Projeto transformado em Estratégia de Governo. In: SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E, FRANÇA, C.G (Orgs). **Fome zero: a experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010, p. 85-110.

AYLLÓN, Bruno, LEITE, Iara. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições e Desafios. **Boletim Mundorama**, 2009. Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/12/28/o-brasil-e-a-cooperacao-sul-sul-contribicoes-e-desafios-por-bruno-ayllon-pino-iara-costa-leite/>>. Acesso em: julho 2015.

AYLLÓN, Bruno. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014, p. 57-86.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001.

BRASIL. Lei nº 12.429, 20 de junho de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de junho de 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.001, 20 de junho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de junho de 2014, Seção 1, p.1, edição extra.

BRASIL. **Medida Provisória nº481, 10 de fevereiro de 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de fevereiro de 2010. Seção 1, p. 1.

BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CAMPOS, Rodrigo Pires de. **O Brasil e o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: limites e perspectivas para inserção e reforma**. In: 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 22 a 26 de julho de 2011. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000300042&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300042&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: novembro 2014.

CANUTO, Patrícia. **Emerging Donors and Food Assistance: Challenges and Opportunities for the partnership between Brazil and the World Food Programme**. 2013. 61f. Dissertação - Centro Interuniversitario di Ricerca Per lo Sviluppo Sostenibile, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Roma, 2013.

CANUTO, Patrícia da Rocha. Entrevista concedida a Jenifer Queila de Santana. João Pessoa, 04/11/2015.

CGFome. **Ações da Cooperação humanitária brasileira: Compilado de Colaborações Financeiras e Compilado de Doações de Itens de Primeira Necessidade (2008-2015)**. 2015. Disponível em: <<http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/acoes>>. Acesso em: julho 2015.

CHIRAC, Jacques; LAGOS, Ricardo; LULA, Luiz Inácio Lula da Silva & ANNAN, Kofi. **Joint Declaration: Action against hunger and poverty**. Genebra, 30 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.jacqueschirac-asso.fr/archiveselysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches\\_and\\_documents/2004/meeting\\_between\\_president\\_chirac\\_president\\_lula\\_president\\_lagos\\_and\\_united\\_nations\\_secretary-general\\_annan.5990.html](http://www.jacqueschirac-asso.fr/archiveselysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches_and_documents/2004/meeting_between_president_chirac_president_lula_president_lagos_and_united_nations_secretary-general_annan.5990.html)>. Acesso em: julho 2015.

CLAPP, Jennifer. **Hunger in the balance: The new politics of international food aid**. Cornell University Press, 2012.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Agricultura Familiar: o Fortalecimento da Agricultura Familiar: programa Fome Zero**. 2015. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125>>. Acesso em: julho 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro**. 2008. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/internacional/documentos>>. Acesso em: julho 2015.

COOPER, Andrew F.; FLEMES, Daniel. Foreign policy strategies of emerging powers in a multipolar world: An introductory review. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 943-962, 2013.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia, Furquim, N. R., dos Santos, G. M. M., & Cyrillo, D. C. Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 18, n. 1, p. 1-10, 2011.

DREHER, Axel; NUNNENKAMP, Peter; THIELE, Rainer. Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries. **World Development**, v. 39, n. 11, p. 1950-1968, 2011.

FAO; FIDA, WFP. **The State of Food Insecurity in the World (2014): Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: julho 2015.

FERNANDES, Arnaldo de Baena. **A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)**. 197f. Tese (Doutorado) - Instituto Rio Branco, LVIII Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, janeiro de 2013.

FERNANDES, Arnaldo de Baena. Entrevista concedida a Jenifer Queila de Santana. João Pessoa, 29/09/2015.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.

FOOD AID CONVENTION (FAC). **About the FAC**. 2010. Disponível em: <<http://www.foodaidconvention.org/en/index/aboutthefac.aspx>>. Acesso em: julho 2015.

FOOD ASSISTANCE CONVENTION. **Messaging Points**. 2015. Disponível em: <[http://www.foodassistanceconvention.org/pdf/general/FAC\\_Messaging\\_points.pdf](http://www.foodassistanceconvention.org/pdf/general/FAC_Messaging_points.pdf)>. Acesso em: julho 2015.

HARVEY, P., PROUDLOCK, K., CLAY, E., RILEY, B., & JASPARS, S. **Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking**. Commissioned Report. London, UK: Humanitarian Policy Group, 2010.

HOPKINS, Raymond F. **Reform in the international food aid regime: the role of the**

**consensual knowledge.** International Organization, 1992, vol. 46, p. 225-264.

HUDSON, Valerie & VORE, Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. **Merston International Studies Review**, Outubro de 1995, p. 209-238.

INICIATIVA AMERICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025 – IALCSH. **La Iniciativa ALCSH**. 2015. Disponível em: <<http://www.ialcsh.org/en/the-initiative/>>. Acesso em: julho 2015.

KRAGELUND, Peter. Back to BASICS? The Rejuvenation of Non-traditional Donors' Development Cooperation with Africa. **Development and Change**, v. 42, n. 2, p. 585-607, 2011.

KRAGELUND, Peter. The return of non-DAC donors to Africa: new prospects for African development? **Development Policy Review**, v. 26, n. 5, p. 555-584, 2008.

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LEITE, Iara C. **Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual**. Boletim Mundorama. 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>>. Acesso em: julho 2015.

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. 233f. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo, 2008.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. Entrevista concedida a Jenifer Queila de Santana. João Pessoa, 19/10/2015.

MANNING, Richard. Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?. **Development policy review**, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário Internacional Sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos**, v. 2, p. 58-59, 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Mecanismos Inter-regionais: IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. 2015. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3673:for-um-de-dialogo-india-brasil-e-africanosulibas&catid=170&lang=ptBR&Itemid=436](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3673:for-um-de-dialogo-india-brasil-e-africanosulibas&catid=170&lang=ptBR&Itemid=436)>. Acesso em: julho 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Rossetto entrega carta do presidente Lula ao papa João Paulo II**. 2003. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/rossetto-entrega-carta-do-presidente-lula-ao-papa-jo%C3%A3o-paulo-ii>>. Acesso em: julho 2015.

NAÍM, Moisés. Rogue aid. **Foreign Policy**, v. 159, p. 95-96, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Continuation of the World Food Programme**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 2095 (XX). Nova York, 1965.

\_\_\_\_\_. **Triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system**. 2001. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 56/201. Nova York, 2001.

\_\_\_\_\_. **World Food Programme**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 1714 (XVI). Nova York, 1961.

PHILLIPS, Ralph W. **FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981**. Rome: FAO, 1981.

RAMOS, Camila Irigónhé; CUERVO, Maria Rita Macedo. Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. **Ciência & Saúde coletiva**, v. 17, n. 8, p. 2159-2168, 2012.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio; SOUSA, K. C.. Cooperação Internacional Brasileira: desenvolvimento, condicionalidades e instituições democráticas. In: **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, 2012, Gramado. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/6\\_7\\_2012\\_17\\_15\\_49.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/6_7_2012_17_15_49.pdf)>. Acesso em: novembro 2014.

ROWLANDS, Dane. Emerging donors in international development assistance: a synthesis report. **IDRC-Partnership & Business Development Division**, Ottawa: IDRC, 2008.

SHAW, D. **The UN World Food Programme and the Development of Food Aid**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2001.

SMITH, K., T. FORDELONE, and F. ZIMERMANN. Beyond the DAC: The Welcome Role of Other Providers of Cooperation. **OECD Development Cooperation Directorate (DCD-DAC)**, 2010.

SMITH, Kerry. Non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. **Global Humanitarian Assistance Briefing Paper**, v. 7, p. 1-28, 2011.

STOKKE, Olav. **The UN and development: from aid to cooperation**. Indiana University Press, 2009.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Emerging donors in international development assistance: the Brazil case. **International Development Research Centre (IDRC)**, 2007.



WALZ, Julie; RAMACHANDRAM, Vijaya. Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance. **Center for Global Development Working Paper**, n. 273, 2011.

WHITE, Stacey. Emerging Powers, Emerging Donors. **Center for Strategic and International Studies**, 2011.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **Annual Performance Report for 2011**. 2012b. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, junho de 2012. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Annual Report of the Executive Director: 2002**. 003a. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2003. Disponível em: 2<<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Audited Biennial Accounts (2004-2005): Section II**. 2006. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2006. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Briefing on Twinning**. Secretariado da Junta Executiva, outubro de 2014. 2014b. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp268628.pdf>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Centre of Excellence Against Hunger**. 2015b. Disponível em: <<https://www.wfp.org/sites/default/files/pdf/COAH-brochure.pdf>>. Acesso em: agosto 2015.

\_\_\_\_\_. **Corporate Information**. 2015d. Disponível em: <<http://www.wfp.org/about/corporate-information>>. Acesso em: julho 2015.

\_\_\_\_\_. **Decisions and Recommendations of the Annual Session of the Executive Board, 2003**. 2003b. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Decisions and Recommendations of the Second Regular Session of the Executive Board, 2003**. Segunda Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Decisions and Recommendations of the Third Regular Session of the Executive Board, 2004**. 2004d. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Executive Board**. 2015c. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/executive-board>>. Acesso em: julho 2015.

\_\_\_\_\_. **Food Aid Flows 2012.** 2012a. disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp250070.pdf>>. Acesso em: julho 2015.

\_\_\_\_\_. **General Regulations, General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board.** 2000. Janeiro de 2000.

\_\_\_\_\_. **General Regulations, General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board.** 2014a. Janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Guide to WFP's Resource and Long-Term Financing Policies.** 1999b. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 1999. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **P4P Purchase for Progress: A Primer.** 2012c. P4P Coordination Unit Publication. Rome, 2012.

\_\_\_\_\_. **Purchase for Progress.** 2015a. Disponível: <<https://www.wfp.org/purchaseprogress>>. Acesso: julho 2015.

\_\_\_\_\_. **New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base: A Paper for Informal Consultations.** 2004a. Roma, maio e julho de 2004. Documento fornecido pelo Setor de *Libray Information* do PMA.

\_\_\_\_\_. **New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base.** 2004b. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: novembro 2014.

\_\_\_\_\_. **Strategic and Financial Plan, 1998-2001.** Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 1997. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Strategic and Financial Plan, 2002-2005.** 2001. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2001. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Strategic and Financial Plan, 2000-2003.** 1999a. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 1999. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Strategic Plan, 2004-2007.** Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Strategic Plan, 2008-2013.** 2007. Disponível em: <<https://www.wfp.org/content/wfp-strategic-plan-2008-2013>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Summary of the Work of the First Regular Session of the Executive Board, 2003.** Primeira Sessão da Junta Executiva. Roma, fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Summary of the Work of the Second Regular Session of the Executive Board, 2003.** 2003c. Segunda Sessão da Junta Executiva. Roma, junho de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Summary of the Work of the Third Regular Session of the Executive Board, 2003.** 2003d. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Summary of the Work of the Annual Session of the Executive Board, 2004.** 2004e. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Summary of the Work of the First Regular Session of the Executive Board, 2004.** Primeira Sessão da Junta Executiva. Roma, fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **Summary of the Work of the Third Regular Session of the Executive Board, 2004.** 2004c. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **WFP Biennial Management Plan (2004-2005).** Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

\_\_\_\_\_. **WFP Chief in Brazil for talks with President Lula on rising global hunger.** 2004f. Disponível em: <<http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-chief-brazil-talks-president-lula-rising-global-hunger>>. Acesso em: julho 2015.

WORLD FOOD PROGRAMME FOOD AID SYSTEM (WFP FAIS). **Food Aid Information System.** 2015. Disponível em: <<http://www.wfp.org/fais/>>. Acesso em: julho 2015.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A –Roteiros das entrevistas realizadas no processo de pesquisa.

#### Roteiro para entrevista semi-estruturada destinada ao Conselheiro Arnaldo de Baena Fernandes

##### Expansão da base doadora<sup>33</sup>

1. Os documentos da Primeira Sessão de 2003 e da Sessão Anual de 2003 da Junta Executiva do PMA, nas quais você atuou como representante do Brasil, expõem um debate latente no órgão na época: a expansão da base doadora. No seu ponto de vista, como se deu a inclusão desse tópico na agenda de discussão das Sessões da Junta Executiva?
2. A atuação do Diretor Executivo do PMA, James Morris, eleito em 2002, foi importante nesse sentido?

O sumário da Segunda Sessão da Junta Executiva de 2003, na qual você representou o Brasil, traz um tópico intitulado ‘Emerging Donors’, que consiste na seguinte citação:

##### **“Emerging Donors”**

*74. In a statement, the delegation from India responded to a suggestion of some members that WFP discourage contributions from Member States with food security problems, as it was felt that those States should use their resources to feed their own populations first. He stressed that this was fraught with consequences that threatened to create a division between rich and poor donors. He reminded the Board that broadening the donor base was one of the most important objectives of the Programme, and explained that the problems of distribution in a food-insecure country were separate and distinct from those associated with production and surpluses. He added that India was proud to have graduated from a recipient to a donor country. Other members echoed these points and expressed support for the Executive Director’s approach to reaching more donors.*

3. Qual posicionamento o Brasil apoiou, o de ‘alguns membros’ que acreditavam que o PMA deveria desencorajar contribuições de países com problemas de insegurança alimentar, ou o dos ‘outros membros’ que apoiaram a colocação da delegação indiana e a abordagem do Diretor Executivo?
4. Esse posicionamento brasileiro se relacionava de alguma forma à posição dos países do GRULAC?
5. Na página 126 da sua tese, você explana que “em tese, as credenciais brasileiras pareciam ideais para a qualificação do país como potencial doador”, em um contexto que “interessava ao PMA ampliar a base de doadores”. Desse modo, você considera como um dos motivos de reaproximação do Brasil do PMA, a discussão sobre a expansão da base doadora?

---

<sup>33</sup> Eu costumo utilizar a sigla NPSNC, quando me refiro ao documento New Partnerships to meet Rising Needs - Expanding the WFP donor Base, pois são as iniciais da primeira parte do nome do documento em português: Novas Parcerias para Sanar Necessidades Crescentes - Expandindo a base doadora do PMA.

No Sumário da Terceira Sessão de 2003 da Junta Executiva, começaram a ser melhor apresentadas as estratégias que estavam sendo pensadas para ampliação da base doadora, como exposto abaixo:

*8. To meet the funding challenges posed by the new budget, WFP planned to engage emerging donors, strengthen private-sector partnerships, and encourage traditional donors to meet the current OECD average of US\$2 per capita.*

*28. The Board recognized that a pro-active resources strategy that broadened the donor base and engaged the private sector would be essential for achieving the objectives set out in the Strategic Plan. Given that the proposed strategy was a work in progress, the Board looked forward to an informal consultation in early 2004 to discuss, among other issues: the definition of emerging and traditional donors; strategies for strengthening traditional and emerging donor support; mechanisms for encouraging emerging donors through leveraging, particularly twinning arrangements; and the use of cash donations to purchase food. The same consultation would also consider a draft policy paper on WFP's relations with the private sector.*

6. As Consultas foram realizadas nos dias 5 de maio e 13 de julho de 2004, e teceram as diretrizes que resultariam no NPSNC. O Brasil participou dessas consultas?
7. No geral, como o país se posicionou em relação às operações/estratégias que estavam sendo pensadas para engajar os doadores emergentes?

Analisando os documentos das sessões da Junta Executiva, percebi o destaque atribuído pelo Diretor Executivo do PMA aos esforços do Presidente Lula em torno da campanha de combate à fome. O resumo do trabalho da Sessão Anual de 2004, que aconteceu logo após as visitas do Diretor Executivo do PMA ao Brasil e ao Peru, traz a seguinte nota:

*3. [...] The Executive Director briefed the Board on recent meetings with the presidents of Brazil, Chile and France, where a new global partnership to eradicate hunger had been discussed, on a visit to Peru, where he had seen encouraging signs of private-sector involvement, and on recent efforts to strengthen WFP's public profile.*

O resumo de trabalho da Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva do PMA - Sessão em que foi aprovado o NPSNC - traz na sua introdução a seguinte notificação:

*3. Mr. Morris paid tribute to the efforts of President Lula of Brazil and President Chirac of France in convening a meeting at Head of State level to address hunger and poverty issues and mechanisms to address them, and emphasized that words must lead to deeds, and deeds to results.*

Você considera que esforços do Presidente Lula em torno do tema de combate à fome, deram ao Brasil um lugar de destaque na Junta Executiva do PMA, em um momento decisivo da discussão sobre a ampliação da base doadora e engajamento dos doadores emergentes no órgão?

## NPSNC

8. O Regulamento Geral do PMA já previa, antes do NPSNC, que “países em desenvolvimento, de economia em transição ou outro doador não-tradicional”, poderiam receber suporte (de outro governo ou do próprio PMA) para atingir o princípio do FCR. Na sua visão, qual foi a inovação trazida pelo NPSNC, que levou, países como o Brasil, a utilizar desse suporte somente depois 2004?

Na página 7 do NPSNC tem se a seguinte diretriz:

*17. Some donors have the capacity to meet FCR; others do not. To determine whether a member state that cannot provide for FCR is eligible for special efforts and to ensure that objective criteria are applied, WFP proposes to use per capita gross national income (GNI) as the criterion.<sup>3</sup> Countries eligible for assistance in meeting FCR will **be least-developed countries, low-income and lower-middle income countries defined by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC) as having a per capita GNI of US\$2,975 or less (see Annex I).**<sup>4</sup>*

*18. The proposal that the revised definition of donors use this criterion for eligibility of a member state for special efforts makes for precision in applying General Rule XIII.4(e), which identifies these members as “Governments of developing countries, countries with economies in transition, and other non-traditional donors as determined by the Board”.*

*19. Some donors with a per capita GNI of US\$2,975 or less have in practice provided cash for FCR. WFP will encourage donors eligible for special efforts to provide for FCR themselves whenever possible.*

9. Como o Brasil se posicionou em relação a proposta de utilização do GNI *per capita* como critério para receber suporte para atingir o FCR?
10. Após revisão dos documentos e da literatura, não ficou claro para mim a proposta de utilização do GNI como critério para determinar quem poderia receber auxílio para atingir o FCR. Como você expôs nas páginas 138-139 da tese, o Brasil passou a lançar mão da operação *twinning* em 2008. Sendo o Brasil upper-middle income country, como justifica o uso da operação *twinning* se esta é, teoricamente, destinada a least-developed, low-income and lower middle income countries? A utilização do GNI como critério é apenas recomendativa?
11. Você utiliza mais de uma vez na tese a expressão ‘doadores tradicionais’ e a contrapõe à posição do Brasil (pg 158). O NPSNC propôs e a Junta Executiva aprovou a retirada da terminologia diferenciadora entre ‘doadores tradicionais’ e ‘doadores não-tradicionais’, do Consolidated Framework of WFP Policies. Em que medida você considera importante a retirada dessa diferenciação terminológica de documentos basilares do PMA?

## Desdobramentos

12. Na sua concepção, o estabelecimento do P4P em 2008 (muito semelhante ao Programa de Aquisição de Alimentos criado pelo Brasil em 2003), e do Centro de Excelência contra a Fome em 2011, revelam uma ascensão dos doadores emergentes dentro do PMA, que assegurou a promoção de valores como os da Cooperação Sul-Sul?

## Roteiro para entrevista semi-estruturada destinada à Ofchan Patrícia Canuto

### Expansão da base doadora<sup>34</sup>

1. Os documentos da Primeira Sessão de 2003 e da Sessão Anual de 2003 da Junta Executiva do PMA, expõem um debate latente no órgão na época: a expansão da base doadora. No seu ponto de vista, como se deu a inclusão desse tópico na agenda de discussão das Sessões da Junta Executiva?
2. Você considera que a atuação do Diretor Executivo do PMA, James Morris, eleito em 2002, foi importante nesse sentido?

Analisando os documentos das sessões da Junta Executiva, percebi o destaque atribuído pelo Diretor Executivo do PMA aos esforços do Presidente Lula em torno da campanha de combate à fome. O resumo do trabalho da Sessão Anual de 2004, que aconteceu logo após as visitas do Diretor Executivo do PMA ao Brasil e ao Peru, traz a seguinte nota:

*3. [...] The Executive Director briefed the Board on recent meetings with the presidents of Brazil, Chile and France, where a new global partnership to eradicate hunger had been discussed, on a visit to Peru, where he had seen encouraging signs of private-sector involvement, and on recent efforts to strengthen WFP's public profile.*

O resumo de trabalho da Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva do PMA - Sessão em que foi aprovado o NPSNC - traz na sua introdução a seguinte notificação:

*3. Mr. Morris paid tribute to the efforts of President Lula of Brazil and President Chirac of France in convening a meeting at Head of State level to address hunger and poverty issues and mechanisms to address them, and emphasized that words must lead to deeds, and deeds to results.*

3. Você considera que esforços do Presidente Lula em torno do tema de combate à fome, deram ao Brasil um lugar de destaque na Junta Executiva do PMA, em um momento decisivo da discussão sobre a ampliação da base doadora e engajamento dos doadores emergentes no órgão?

### NPSNC

4. O Regulamento Geral do PMA já previa, antes do NPSNC, que “países em desenvolvimento, de economia em transição ou outro doador não-tradicional”, poderiam receber suporte (de outro governo ou do próprio PMA) para atingir o princípio do FCR. Na sua visão, qual foi a inovação trazida pelo NPSNC, que levou, países como o Brasil, a utilizar desse suporte somente depois 2004?

Na página 7 do NPSNC tem se a seguinte diretriz:

---

<sup>34</sup> Eu costumo utilizar a sigla NPSNC, quando me refiro ao documento New Partnerships to meet Rising Needs - Expanding the WFP donor Base, pois são as iniciais da primeira parte do nome do documento em português: Novas Parcerias para Sanar Necessidades Crescentes - Expandindo a base doadora do PMA.

*17. Some donors have the capacity to meet FCR; others do not. To determine whether a member state that cannot provide for FCR is eligible for special efforts and to ensure that objective criteria are applied, WFP proposes to use per capita gross national income (GNI) as the criterion.<sup>3</sup> Countries eligible for assistance in meeting FCR will **be least-developed countries, low-income and lower-middle income countries defined by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC)** as having a per capita GNI of US\$2,975 or less (see Annex I).<sup>4</sup>*

*18. The proposal that the revised definition of donors use this criterion for eligibility of a member state for special efforts makes for precision in applying General Rule XIII.4(e), which identifies these members as “Governments of developing countries, countries with economies in transition, and other non-traditional donors as determined by the Board”.*

*19. Some donors with a per capita GNI of US\$2,975 or less have in practice provided cash for FCR. WFP will encourage donors eligible for special efforts to provide for FCR themselves whenever possible.*

5. Após revisão dos documentos e da literatura, não ficou claro para mim a proposta de utilização do GNI como critério para determinar quem poderia receber auxílio para atingir o FCR. Sendo o Brasil upper-middle income country, como você compreende que o Brasil justifica o uso da operação twinning se esta é, teoricamente, destinada a least-developed, low-income and lower middle income countries?
6. O NPSNC propôs e a Junta Executiva aprovou a retirada da terminologia diferenciadora entre ‘doadores tradicionais’ e ‘doadores não-tradicionais’, do Consolidated Framework of WFP Policies. Em que medida você considera importante a retirada dessa diferenciação terminológica de documentos basilares do PMA?

### **Desdobramentos**

7. Na sua concepção, o estabelecimento do P4P em 2008 (muito semelhante ao Programa de Aquisição de Alimentos criado pelo Brasil em 2003), e do Centro de Excelência contra a Fome em 2011, revelam uma ascensão dos doadores emergentes dentro do PMA, que assegurou a promoção de valores como os da Cooperação Sul-Sul?

### **Roteiro para entrevista semi-estruturada destinada ao ex-Presidente do CONSEA Renato Maluf**

O Documento “A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro”, debatido e aprovado na plenária de 10 de dezembro de 2008 do CONSEA nacional, contém os seguintes trechos:

#### **Página 13:**

O CONSEA solicitará, igualmente, o apoio das Nações Unidas na Cooperação Sul/Sul no campo da SAN, com ênfase na análise da possível adaptação e replicação de grandes



programas sociais que ajudaram a atenuar os efeitos da crise de alimentos no Brasil, em particular aqueles centrados na agricultura familiar.

**Página 14:**

**3.6 – Assistência humanitária**

No tocante à assistência humanitária internacional e às ações pós-emergenciais de reestruturação dos países atendidos, o CONSEA considera que o modelo do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA representa importante contribuição para o mundo. Nesse sentido, propõe ao Governo brasileiro a defesa desse e de outros modelos de políticas públicas na Junta Executiva do Programa Mundial de Alimentos - PMA. O CONSEA propõe-se a analisar a iniciativa “*Purchase for Progress*”, lançada pelo PMA em setembro de 2008, bastante semelhante ao PAA em sua concepção.

- 1- Como se deu o debate dentro do CONSEA Nacional que levou à proposição ao Governo brasileiro, da defesa na Junta Executiva do PMA da propagação de Programas e Políticas Públicas de SAN brasileiros?
- 2- Você considera o estabelecimento do Centro de Excelência Contra a Fome do PMA em Brasília, que têm promovido a internacionalização de programas de SAN brasileiros e expõe como objetivo “tornar-se um espaço global para a troca de experiências, o desenvolvimento de capacidades, a promoção da cooperação Sul-Sul e proteção social.”, um resultado indireto da atuação do CONSEA nacional?
- 3- Na sua visão, no que toca às temáticas de SAN, a Política Externa brasileira estaria se portando como uma Política Pública com relevante incidência da Sociedade Civil?

## ANEXOS

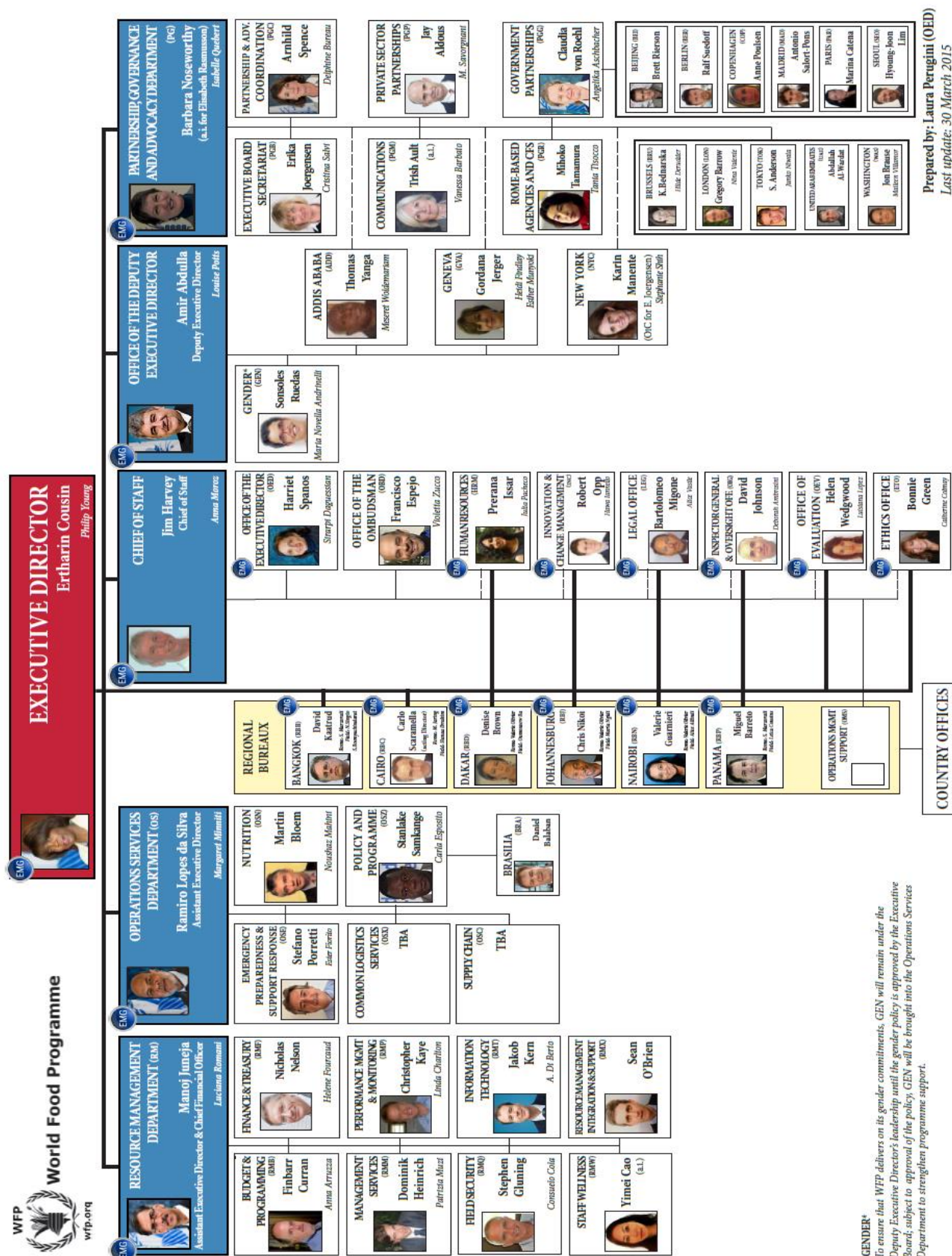
### ANEXO A – Estrutura interna do PMA

O PMA é composto por dois sub-órgãos: a Junta Executiva e o Secretariado. A Junta Executiva é composta por 36 Estados-membros, dos quais 18 são eleitos pela ECOSOC e 18 pela FAO. Entre as principais funções da Junta Executiva estão:

- (i) Desenvolvimento e coordenação das políticas de assistência alimentar de curto e longo prazo.
- (ii) Articulação de supervisão intergovernamental da gestão do PMA e formulação de orientações para o gerenciamento do órgão.
- (iii) Revisão, alteração, quando necessário, e aprovação dos Programas, Projetos, e demais atividades que forem submetidas pelo Diretor Executivo à Junta Executiva. A junta deve assegurar esforço máximo para que as decisões sejam tomadas por consenso, quando não alcançado o presidente do Junta deve deliberar sobre o caso.
- (iv) Monitoramento da gestão e execução dos Programas, Projetos e demais atividades aprovadas pela Junta Executiva.
- (v) Execução anual de Relatório sobre Programas, Projetos e demais atividades executadas pelo PMA no ano corrido, e submissão desse Relatório à ECOSOC e à FAO (WFP, 2015c).

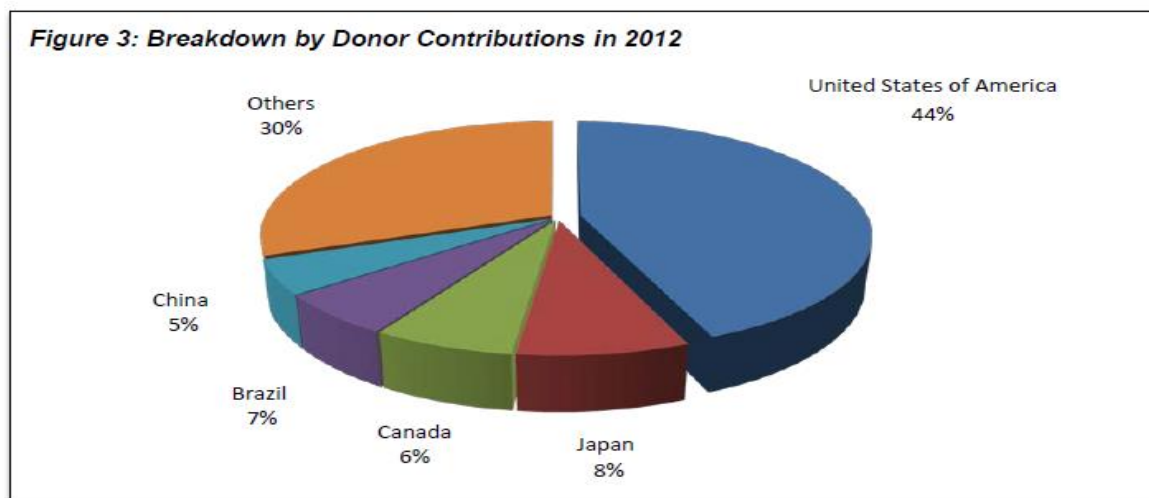
O Secretariado (ver Quadro 2) é gerenciado pelo Diretor Executivo do PMA. A atual Diretora Executiva do PMA é a norte-americana Ertharin Cousin que assumiu o cargo em 2012. O Diretor Executivo é escolhido conjuntamente pelo Secretário Geral da ONU e pelo Diretor Geral da FAO, para exercer um mandato de cinco anos. Os principais setores do Secretariado são: o Gabinete do Diretor Executivo, o Gabinete do Vice-Diretor Executivo, o Departamento de Gestão de Recursos, o Departamento de Operações e o Departamento de Parcerias, Governança e Advocacy. Os demais escritórios do Secretariado estão sob a liderança de alguns desses principais setores. O Centro de Excelência contra a Fome, por exemplo, está vinculado ao Departamento de Operações e é presidido por Daniel Balaban (WFP, 2015d).

## Quadro 2. Organograma atual do PMA



Fonte: Disponível em: <<http://www.wfp.org/>>. Acesso: julho 2015.

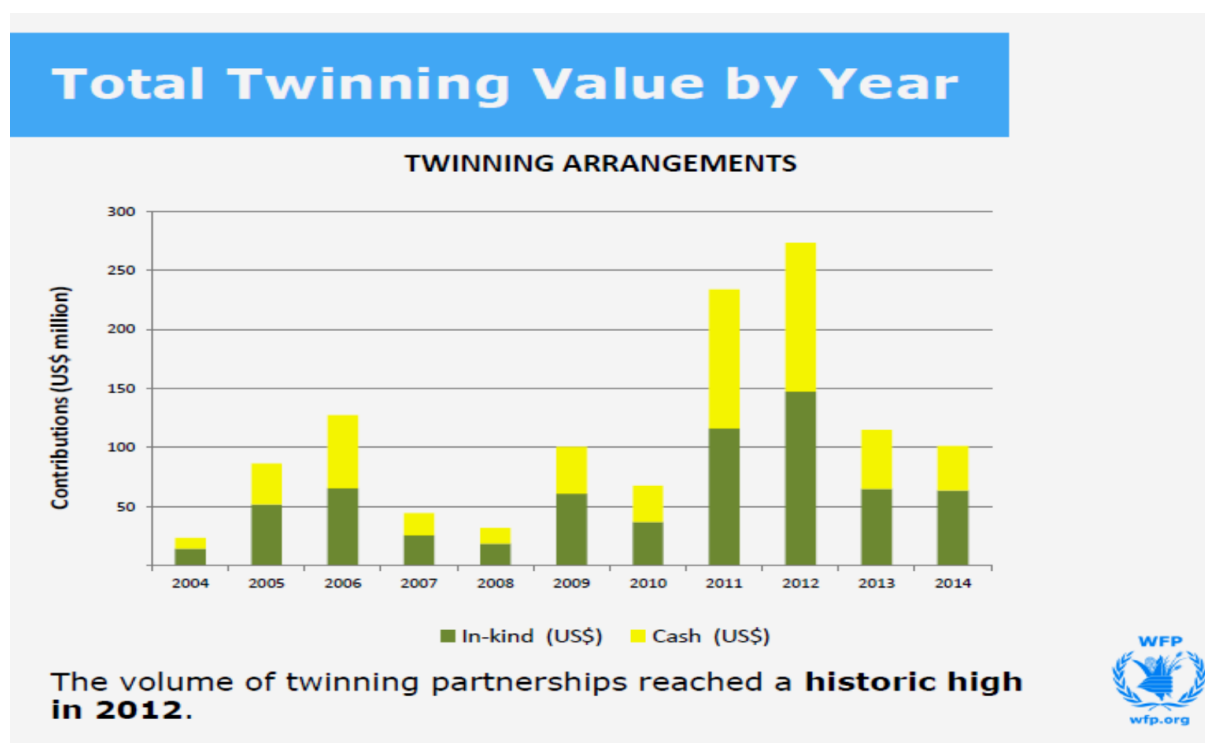
## ANEXO B – Brasil incluso entre os cinco maiores doadores governamentais do PMA em 2012



Fonte: Food Aid Flows 2012 (WFP, 2012a, p. 11).

## ANEXO C – Atualização do Secretariado do PMA dos dados sobre a utilização do arranjo twinning (2004-2014)

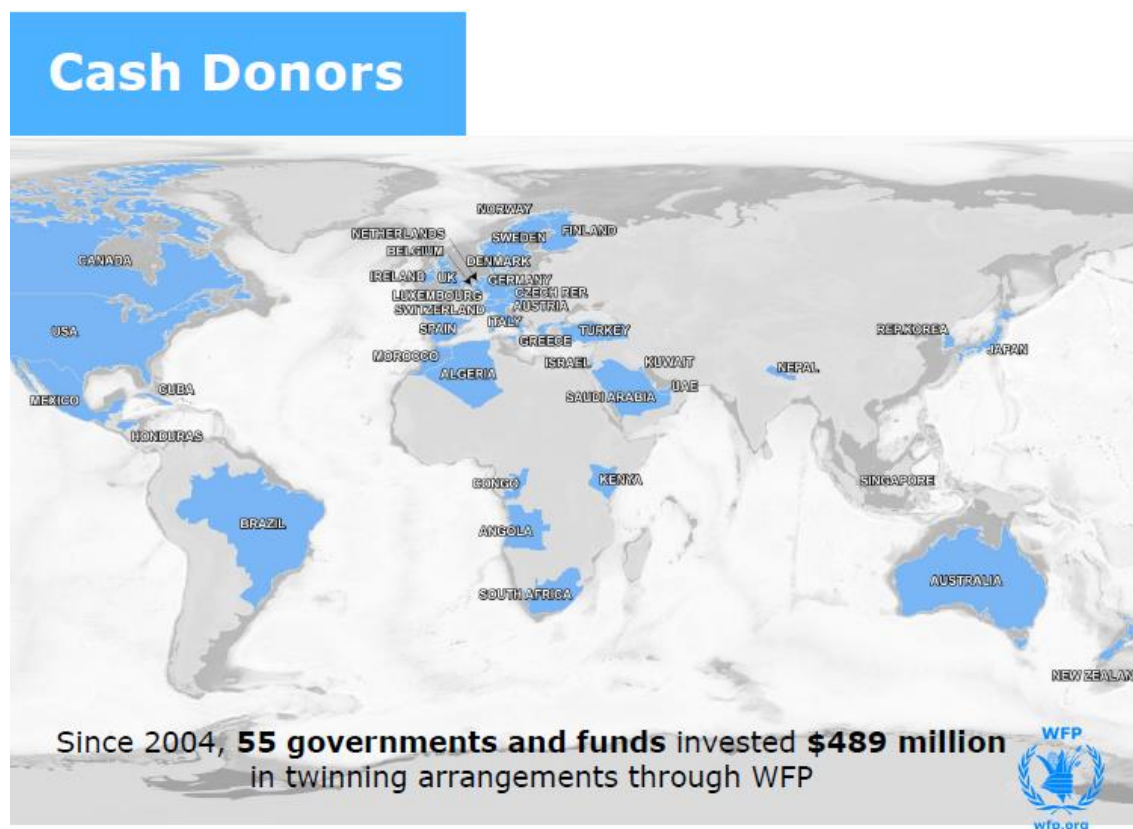
*a) Valor total de twinning por ano (2004-2014)*







c) *Contribuintes financeiro*



Fonte: WFP, 2014b.